TEORIA POLITICA NELLO STATO DEL BENESSERE

di

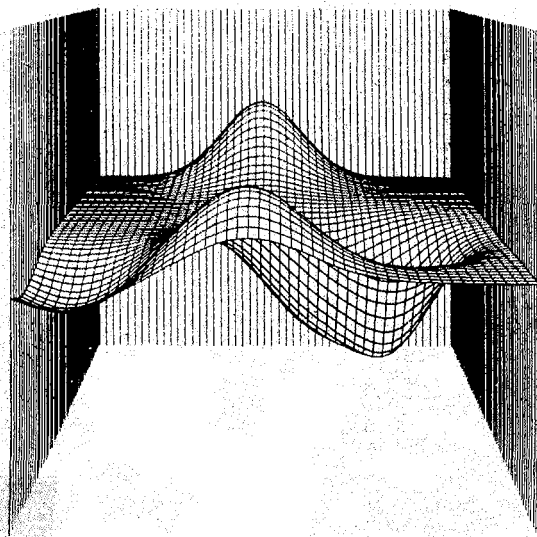
Niklas Luhmann

a cura di

Raffaella Sutter

presentazione di

Achille Ardigò

IL PRISMA

FRANCO ANGELI

Niklas Luhmann

TEORIA POLITICA NELLO STATO DEL BENESSERE

Traduzione di Raffaella Sutter

Franco Angeli

INDICE

PRESENTAZIONE

di Achille Ardigò

Le riflessioni che seguono, di presentazione al libro — prima dell'acuta introduzione della curatrice dell'edizione italiana, Raffaella Sutter — sono rivolte soprattutto ai non specialisti del pensiero di N. Luhmann. I quali si accosteranno, penso, all'opera più per l'interesse alla materia specifica (la crisi del *welfare State* e come uscirne) che per l'attenzione all'evoluzione del difficile pensiero luhmanniano in teoria sociologica generale.

Eppure, in questo libro i due temi sono strettamente intrecciati e vanno considerati insieme. La spiegazione della crisi del *welfare State* è, per il Nostro, anche constatazione di alcuni limiti del suo modello teorico di comprensione della società, elaborato nel corso di un fertilissimo decennio di scritti. La ricerca di vie d'uscita dalla crisi del *welfare State* diviene perciò anche ricerca di revisione della sua teoria sociologica generale, con l'apertura su orientamenti di pensiero in passato esclusi.

C'è, quindi, stata una doppia ragione per rendere disponibile l'edizione italiana sia a studiosi specialisti di tematiche relative allo stato del benessere, sia a sociologi generali.

A questi ultimi va segnalato sin d'ora che l'opera può essere letta come un riepilogo della sistematica luhmanniana sulla teoria del sistema sociale e insieme, attraverso nuove aperture di discorso, come uno sforzo di discontinuità, rispetto alle più note posizioni teoriche del Nostro.

Scrivendo « Teoria politica nello stato del benessere », N. Luhmann è stato senza dubbio consapevole di dover dare un segno, di dover compiere un servizio, pur da teorico socio-politico, per la politica, per i politici e per il pubblico che s'impegna a seguire, a controllare e ad orientare la gente che gestisce lo stato; e ciò in un tempo di grave crisi istituzionale, e non solo dell'economia e dei bilanci degli stati.

L'approccio ai temi della crisi del *welfare State,* e alle implicazioni di teoria politica che essi aprono al sociologo, sono peraltro svolti dall'autore in termini di rigorosa relazione sistema-ambiente. Di fronte alla crisi di un modello di società liberal-democratica a forte sviluppo sia del capitalismo sia dello stato industriale-assistenziale, la convinzione di N. Luhmann è che occorra maggiore radicalità teorica di prima.

Un periodo della riflessione teorica socio-politica si chiude e la crisi è, anche per il Nostro, caduta di consistenza e radicalità delle teorie, sia di tipo garantista sia di tipo marxista. Questi tentativi di comprendere la società sono falliti. Ma non ci si deve lasciar andare. Anzi, è questo il momento di ricominciare a tentare, e però con più coraggio, col coraggio di chi anzitutto ha da dimenticare un apparato concettuale invecchiato secondo il quale lo stato e la politica erano visti come i centri di controllo dell'intera società, i luoghi della massima responsabilità morale pubblica. E invece, secondo il Nostro, « non si può centrare sulla politica una società funzionalmente differenziata (come l'attuale) senza distruggerla ».

In una società senza centro, senza gerarchia ordinata anche in termini di valori, analizzare il sistema politico, e in esso lo stato del benessere in crisi, significa allora analizzare *uno* dei vari sistemi funzionali, o sub-sistemi, della società, analizzare comunicazioni tra uomini soggette a sviluppo di specializzazioni-differenziazioni comunicative, di flussi di *input-output* circolari. La materia di cui è composto il sistema politico (pubblici partecipanti, sistemi partitici, istituzioni statali) è la stessa di cui è composta

tutta la società, cioè comunicazioni sociali, e il sistema sociale più esteso guida e spiega il sistema politico così come la teoria politica è « implicitamente guidata da una teoria della società ». Perciò, la teoria politica del *welfare State* — e della sua crisi — è, per N. Luhmann, solo una differenziazione della teoria sociologica; teoria sociologica essa stessa.

Quale teoria? Una teoria che spiega la crisi dello stato del benessere come crisi di un determinato assetto di rapporti fra sistema politico nazionale e ambiente, fisico ed umano. In un libro del 1971, *Politische Planung* (trad. parziale it. in *Stato di diritto e sistema sociale,* Guida ed., Napoli, 1978), il nostro autore ci aveva spiegato come egli fosse approdato a tale teoria, dal ripudio di quella weberiana dell'azione sociale. Poiché l'opera che presento costituisce, a mio avviso, la prima, importante, anche se non ancora pienamente dispiegata, revisione concettuale rispetto agli scritti di dieci anni prima, è bene che anche il lettore non specialista di N. Luhmann comprenda le differenze negli strumenti concettuali centrali con cui si analizza *ora* lo stato del benessere e la sua perdita di controllo crescente sull'ambiente.

Un decennio fa, il Nostro era pervenuto ad abbandonare la teoria weberiana dell'azione sociale — come teoria guida — per averne avvertito la inadeguatezza rispetto all'enorme crescere di complessità delle società occidentali di capitalismo avanzato. (La *radicalità* del pensare teorico si vede che è in N. Luhmann una esigenza, credo, anche di tipo etico, non da oggi). In *Politische Planung* il Nostro era giunto all'analisi della società contemporanea come sistema sociale (complesso), cioè come « tessuto di rapporti che ordinano le varie parti in un tutto », per reazione di rigetto nei confronti di due temi centrali alla comprensione weberiana della società moderna: quello del requisito dell'intenzionalità soggettiva dell'azione sociale, anzitutto per la formazione delle categorie sociologiche relative alla governabilità da consenso, e quello dell'au-

torità come fonte, in origine carismatica, di ogni potere politico.

Gli argomenti usati dal Nostro per l'operazione chirurgica del 1971, nella fondazione di una teoria sociologica *non più weberiana,* erano abbastanza estrinseci. Ogni importante teoria politica e sociologica deve servire e di fatto serve, anche a guidare gli operatori politici. (Non a caso, il titolo di questo libro è « Teoria politica *nello* stato del benessere ». Esso significa non solo che la teoria politica è socialmente situata in un contesto pratico-organizzativo caratterizzato dal *welfare State* e ne riflette i condizionamenti, ma anche che oggettivamente incide, a sua volta, su di esso e di questo impatto, dalla teoria sulla pratica politica, occorre essere responsabili come studiosi).

Per il Luhmann del 1971, legare la fondazione dell'equilibrio del sistema sociale alla raccolta del consenso democratico, supposto come razionalmente motivato — e quindi prendere in esame anche le motivazioni dell'azione sociale — significava imbarcarsi in un'impresa troppo complessa e perciò con scarse possibilità di successo.

Ritenere, poi, possibile il governo di un sistema sociale, attraverso una organizzazione gerarchica dell'autorità, significava — sempre per il Luhmann del 1971 —, ignorare i cambiamenti avvenuti, anche per effetto di grandi innovazioni tecnologiche, nella differenziazione della struttura sociale, sia in orizzontale che in verticale. « Le semplici categorie di scopo e mezzo, (rilevanza del consenso di intenzionalità per l'azione sociale, ai fini dell'equilibrio del sistema) o di comando e obbedienza (necessità di un chiaro rapporto di autorità-dipendenza), tratta dall'esperienza quotidiana non sono assolutamente adeguate... per la comprensione di processi altamente complessi... » — aveva concluso la sua *pars destruens* il nostro Autore — (ed. it., p. 198). Al posto di un doppio rapporto causale (scopo-mezzo; comando-ubbidienza), troppo « lineare, del tipo: A produce B », Niklas Luhmann aveva allora collo-

cato passando per la sociologia di T. Parsons, la teoria sistemica di tipo cibernetico. Una teoria e una modellistica che erano state notevolmente influenzate da apporti sia biologici sia matematici e che erano state tradotte e assestate per usi polidisciplinari da Ludwig von Bertalanffy.

È rispetto a questo tipo di modello sistemico, di tematica sistemica, che N. Luhmann mi sembra compia — dopo dieci anni, con questo libro — delle « mosse » diciamo revisionistiche, persino con qualche nostalgia e intenzione di rivisitazione nei confronti dalla teoria weberiana del potere.

Ma in che cosa consiste il modello di analisi sistematica assunto, arricchito e reso complesso dal nostro Autore nel decennio che separa *Politische Planung* da questo libro? In sintesi, esso consiste nell'intendere la formazione della società non solo come un tessuto di rapporti interni che legano varie parti sociali in un tutto funzionante, ma come un tutto sociale impegnato a conservare essenzialmente solo la *propria* identità (il proprio essere sistema) e a proteggersi dalle minacce provenienti dall'ambiente. Tale trasformazione concettuale — lo riconosce lo stesso Autore — sostituisce il problema ontologico della società: come può esistere un'unità collettiva quando esistono solo individui, con il problema funzionale essenzialmente pratico: come è possibile « in un'ambiente mutevole e incontrollabile, mantenere costanti determinate strutture sistemiche, e in tal modo ottenere e conservare un'identità »? (op. cit., trad. it., cit., pp. 200, 201). Riportato al tema del libro ora in esame, il problema potrebbe essere così riproposto: come è possibile preservare il sistema politico nazionale, caratterizzato da alto *welfare State,* dagli assalti della crisi economica mondiale, dalla catena senza fine delle rivendicazioni (con sempre meno lealtà) delle masse e dalla crescente burocratizzazione - differenziazione - non comunicazione, del sistema politico-amministrativo? La risposta ottimistica del 1971 a questi interrogativi partiva

da un nucleo centrale: proprio perché le intenzioni — rivendicazioni dei cittadini sono divenute troppo complesse nel loro insieme, esse vanno assunte ormai come ambiente; è possibile anzi necessario, allora, selezionarle non secondo uno scambio di equivalenti, non sulla scorta di un razionale rapporto di metodi e mezzi omogenei agli scopi, ma sfruttando le opportunità e le occasioni che si offrono, selezionando le domande cui rispondere e quelle da ignorare; usando gli *input* più diversi: reazioni di scambio anche ineguale o di scansamento, di inclusione o di esclusione dalla comunicazione. Perché, infatti, non il « bene comune » del popolo, secondo dati valori di eticità e di felicità liberamente condivisi dalla più parte di esso, deve ormai ispirare la selettività del sistema sociale complesso, sibbene *l'obiettivo della propria autoconservazione.* Quindi, è il fine dell'autoconservazione sistemica che deve guidare il corpo dirigente ed egemonico del sistema politico, non la ricerca del « bene comune » dei cittadini e delle famiglie. Di qui il primato del sapere scientifico cibernetico sulla sapienza del buon governo.

Ma il fine dell'autoconservazione sistemica ha in Luhmann (come, per altro verso, in non pochi teorici della difesa ecologica) una sua nascosta moralità, malgrado tutte le apparenze. Il rapporto sistema-ambiente (che più tardi sarà visto dal Luhmann anche nei suoi aspetti simbiotici e non solo conflittuali) non è il rapporto del principe di Machiavelli con una plebe amorfa, contenta sol che non le si usurpi roba e donne o con l'ambizione di pochi. È un rapporto, sempre più difficile, con una pluralità eterogenea di ambienti (naturali esterni, naturali interni, di altre esterne organizzazioni sociali) e con una molteplicità crescente di rivendicazioni e ambizioni di molti.

Perciò, il Luhmann dal *Politische Planung* mette tanto l'accento sul concetto di sistema, proprio nel momento in cui, con più decisione, si distacca dalla teoria weberiana. Il modello weberiano — dice il nostro Autore — « presuppone che l'uomo viva con la sua intera per-

sonalità *nel* sistema sociale, e che si identifichi con i fondamenti d'azione del sistema », secondo il detto, « maggiore l'impegno per la causa comune, migliori saranno i risultati ».

Invece, obietta il Luhmann, « le persone concrete non sono mai completamente immerse in un sistema sociale ma, attraverso singole azioni, sono continuamente coinvolte in determinati sistemi sociali » (op. cit., p. 208).

Il sistema sociale considerato può e deve, di conseguenza, trattare le persone nel loro insieme e nell'insieme delle loro singole personalità non come *partners* ai quali sarebbe tenuto a rispondere come a consoci, e cioè a concedere prestazioni, oltre che a richiederne, almeno secondo la regola dello scambio di equivalenti se non anche della giustizia (cfr. p. 209 dell'ed. it. citata di *Politische Planung*).

Lo stato quale differenziazione del sistema sociale ha da seguire invece, anche nei confronti dei suoi concittadini in quanto persone, e nell'impiego dei propri mezzi legali (influenza, diritto supportato dal monopolio della forza costrittiva fisica, denaro di fonte fiscale) una meta di autoconservazione del sistema rispetto all'ambiente.

Anche chi, senza previa approfondita conoscenza del pensiero di N. Luhmann, ha seguito questo percorso concettuale, da me semplificato, credo che comincerà a percepire qualcosa circa la rilevanza, negativa, che la crisi attuale del *welfare State* esercita sulla teoria luhmanniana del sistema. Perché? Perché chi conosce la letteratura sociologica e la pratica del *welfare State,* anche solo in uno degli stati euro-occidentali, sa che le pratiche suggerite in funzione dell'autoconservazione del sistema sono state tutte impiegate nei decenni scorsi, per la sicurezza sociale. Categorie incluse ed altre escluse, schivamenti di certe rivendicazioni con rinvii nel tempo, rivendicazioni di altre categorie presto accolte, trattamenti diseguali e poco visibili, giungle retributive e pensionistiche e di assistenza socio-sanitarie, in Italia, solo di recente unificate, ecc.

Nella conclusione del capitolo più volte prima citato, del libro *Politische Planung* (il capitolo porta il titolo: *Scopo - potere - sistema*), il Nostro aveva teorizzato tutto ciò scrivendo: « La generalizzazione e la separazione dei ruoli sono meccanismi importanti... che permettono... alle strutture del sistema di mantenersi costante *anche nel caso in cui il sistema non sia più in grado di dominare pienamente l'ambiente* » (op. cit., v. p. 214, sottolineatura mia), soprattutto — aggiungo — l'ambiente umano.

Dopo un decennio, nell'analisi sicura che qui il Luhmann compie della crisi dello stato del benessere, la raccomandata separazione dei ruoli, lo sviluppo della differenziazione funzionale all'interno del sistema politico, appaiono, invece, generatori di crisi del nesso sistema-ambiente. Si può dire che il Nostro ripeta in questo libro, nella tematica in esame, l'argomentazione assai più empirica di Ivan Illich a proposito della jatrogenesi della malattia. La malattia dello stato del benessere è prodotta, in buona parte, dalla stessa organizzata differenziazione del medesimo. E che si tratti ormai di separazioni-differenziazionali istituzionali giunte al limite della disfunzionalità, lo attestano i segni manifesti di perdita dei confini del sistema che la spinta differenziatrice nelle istituzioni e organizzazioni del sistema politico-amminisrativo ormai produce.

Se il cuore della teoria sistemica è il controllo-adattamento nei riguardi dell'ambiente da parte del sistema, la disfunzione consisterà anzitutto nella incapacità del sistema politico di conoscere adeguatamente e tempestivamente, stimoli, pressioni, e impatti dell'ambiente sempre mutevole; quindi, di controllarli, impedendo una rottura dei confini che garantiscono l'identità del sistema medesimo.

Ed è ciò che è avvenuto nei sistemi politici di *welfare State* cui ci si riferisce.

Il sistema ha sviluppato quei processi di separazione dei

ruoli, di scomposizione del sistema politico in numerosi sottosistemi, ciascuno con crescente autonomia gestionale e ciascuno con crescente tendenza ad assumere come fine la propria crescita organizzativa, per lo più burocratica. Ciò nella speranza di mantenere costante — come era stato scritto nel 1971 — le strutture del sistema anche nel caso in cui il sistema perda le capacità di un controllo pieno sull'ambiente.

Ma malgrado, anzi proprio in rapporto anche, a queste difese — che l'Autore chiama di differenziazione autonomo - referenziale (o *autoreferenzialità*) — il sistema politico di *werfare State* ha subito e sta ormai subendo, senza contro-reazioni efficaci, la piena e disordinata penetrazione da parte dell'ambiente umano; oppure cresce la disgregazione dell'ambiente, fisico, dalle risorse esauribili e dalle capacità riproduttive del ciclo delle condizioni di vita compromesse per gli effetti distruttivi dell'economia industriale avanzata. Niklas Luhmann ha pagine molto penetranti, nella parte dedicata ai processi di differenziazione autoreferenziale, specie da parte delle varie burocrazie dello stato del benessere.

La differenziazione entro il sistema politico di *welfare,* con processi burocratici che si autoriproducono e si espandono (senza altro limite che la bancarotta dello stato) non solo non favorisce l'innovazione ma aumenta ormai l'incomunicabilità e la non trasparenza tra le parti differenziate dello stesso sistema politico.

Talché, dopo la trasparenza elettorale, dopo ogni elezione, la differenziazione tra sistema dei partiti e sistema dell'amministrazione (questa seconda inclusiva — per il Nostro — di parlamento, governo e stato apparato) e le differenziazioni interne ad ogni partito come ad ogni corpo o sezione o potere dell'amministrazione politica, tornano ad essere caratterizzate da processi sistemici quasi chiusi. Le reciproche interdipendenze e ripercussioni sono misurabili, allora, solo attraverso limitate registrazioni del tipo delle *black boxes,* dalle *scatole nere.* Inoltre, ogni differenziato comparto del sistema politico di

welfare tende a controllare impatti e stimoli dall'esterno, solo se, e nella misura in cui, impatti, stimoli, pressioni e interdipendenze ambientali, si presentino decifrabili ai codici chiusi, autoreferenziali, che ciascun comparto produce per la propria mediazione simbolica e il proprio adattamento nei confronti dell'esterno.

Così ad es., mi si passi l'esempio elementare, il partito A registrerà la domanda sociale o politica X, di certo gruppi di cittadini, solo se omogenea al proprio schema ideologico e solo se, valutata di possibile rilevanza ai fini del prossimo esito elettorale. Un altro esempio: il sistema sanitario tenderà a privilegiare, nella erogazione delle risorse sempre più scarse, più le domande degli ospedali o dei sindacati medici o di altre categorie di dipendenti numerosi, che non le proposte di servizi sociali alternativi a domicilio, nei confronti, ad es., degli anziani non autosufficienti, perché le domande dei sindacati più numerosi e organizzati e delle istituzioni ospedaliere, sono più avvertite dai codici ormai consolidati dei comparti autoreferenziali. Ma per queste vie, nessun sistema politico può controllare sufficientemente le interdipendenze con il proprio ambiente né compiere programmazioni a medio termine; esso sistema politico si restringerà ad obiettivi a breve, e perderà il controllo dell'ambiente per incapacità di *feedback* negativi, che arrestino la spirale della crisi.

Insomma, pure per le gravi carenze esterne della teoria politica legittimamente, il sistema politico da superiore controllore dell'ambiente anche umano senza reali vincoli di contratto sociale, si va riducendo ad un sistema assediato, sulla difensiva, destinato a certa sconfitta, se non intervengono mutamenti o innovazioni sostanziali.

V'è da chiedersi — più analiticamente — perché, e come, il modello sistemico dal 1971 non regga più di fronte alle fenomenologie della crisi attuale dei *welfare States* nazionali. E cioè, v'è da individuare per quali fattori intervenienti, soprattutto, i processi sistemici di differenziazione, e di autonomia referenziale, dei comparti co-

sì differenziati, smettano di essere autoregolatori e si convertano in generatori di complessificazione e di disordine.

La risposta — che è, per il Luhmann, anche un avvio di revisione concettuale, un'apertura di « giochi linguistici » nuovi — sottolinea l'intervento destabilizzante soprattutto dei seguenti fattori:

a) le continue pressioni rivendicative che dall'ambiente esterno umano premono per entrare nel sistema; a ragione anche di teorie politiche garantiste o dialettiche che legittimano l'egualitarismo, la giustizia redistributiva, le lotte di classe, le pressioni, cioè, per sempre nuove inclusioni nel sistema di *welfare,* per sempre nuove prestazioni e diritti;

b) la comparsa di nuovi bisogni, di nuove povertà, che la macchina burocratica pur in continua espansione non riesce né a soddisfare né a rimuovere, pur con costi crescenti d'intervento;

c) l'avvicinarsi, nello sfruttamento industriale dalla natura, di una soglia limite, con pericoli di scatenanti effetti perversi.

Il sistema insomma non può più, o può sempre meno, continuare ad aprire nuovi campi di inclusione in risposta alle sempre nuove rivendicazioni di interessi e di prestazioni pubbliche di chi non vuol più restare fuori, essere esterno, ambientale. E ciò perché — anche se lo stato potesse forzare le economie a provvedere sempre nuove risorse economiche, non inflazionistiche —, ciò avverrebbe ormai a condizioni di sfruttamento della natura con irrimediabili effetti perversi. E inoltre, l'inclusione e la domanda d'inclusione, di sempre nuove categorie di abitanti rischiano di non avere mai un termine, perché è lo stesso sistema a generare sempre nuove domande di *welfare,* con sempre minore lealtà politica delle masse, in cambio.

Oppure compaiono nuove emarginazioni, povertà, miserie, che lo stato del benessere e le sue burocrazie non sanno affrontare con efficacia. Ogni giorno si ingrossa il numero delle persone che « non trovano la loro strada nella vita, che hanno problemi con se stessi e con gli

altri » (drogati, autori di crimini, persone in solitudine involontaria, ecc.). Che si può fare con i soli mezzi della politica: il diritto e denaro, somministrati da burocrati?

È a questo punto che Niklas Luhmann cerca di uscire dal suo modello teorico decennale con una « mossa » per un nuovo « gioco linguistico » che però non rifiuta del tutto il vecchio. La « mossa linguistica » tra vecchio e nuovo, consiste nel cambiare il quadro delle interdipendenze cui applicare la logica della riduzione della complessità sociale attraverso differenziazione funzionale e autonomie di ambiti, così differenziati.

La sociologia sistemica — ammette il Nostro — (e mi sembra un tratto anche autocritico) ha spesso sottovalutato il momento personale!

Il processo di riduzione della complessità dal sociale attraverso la differenziazione funzionale, allora, va proiettato all'esterno del sistema politico, nelle interdipendenze con la società un tempo chiamata civile.

Vi sono sempre più funzioni di stato del benessere che non possono venire svolte senza la cooperazione intenzionale delle singole persone assistite, per il loro recupero nella scuola, tra anziani tra disadattati, devianti, da riorientare.

L'autoreferenzialità di chi dispone del diritto e dal denaro pubblico, oltre che dalla forza fisica costrittiva, dove riconoscere insomma, i suoi limiti, la sua soglia limite, e aprirsi alle integrazioni delle esternalità responsabili.

Ormai l'amministrazione politica (legislativo, esecutivo, stato apparato) può influire sul suo pubblico (che sembra sempre più disamorato dei partiti e di essa) « solo se questo (cioè se l'insieme delle persone partecipanti alla vita politica in modo influente) è disponibile a cooperare e a fornire informazioni ».

Per evitare di giungere a macchine gigantesche di sfruttamento ancora più massiccio della natura e dall'uomo, e per bisogni sempre più artificiali, artefatti, del sistema, occorrono innovazioni anche soggettive, intersoggettive. Ed in effetti queste stanno sorgendo, lo riconosce N. Luh-

mann, ma senza esiti correttivi della crisi del sistema politico di *welfare:* sono le attività di gruppi per la qualità della vita, il mutuo aiuto, il localismo, la difesa ecologica.

Ma c'è di più. Il sistema politico, specie nei suoi rapporti tra politica dei partiti ed amministrazione, ha bisogno ormai di chiamare in causa non solo processi selettivi tra fasci di comunicazione di ruoli, ma *leader,* persone che diventino indipendenti punti di riferimento dal sistema politico verso l'esterno di esso e che arrestino sia il rifiuto della politica da parte del pubblico sia la chiusa autoreferenzialità dei sottosistemi politico-burocratici in crisi.

Tutte queste argomentazioni, di fuori uscita dal modello sistemico autoreferenziale adottato dal nostro Autore nel 1971, argomentazioni che il lettore troverà sparse nel libro e che ho raccolto per dare evidenza alla mia lettura, hanno un solo significato.

La crisi del *welfare State* non si risolve né all'interno del *welfare State* e nemmeno nell'ambito della relazionalità dialettico-simbiotica fra sistema e ambiente, quale pensata solo in termini macro-sociali.

Bisogna rivedere il modello sistemico autoreferenziale — come tale escludente sia motivazioni e valori sia relazioni intenzionali di autorità — per includere — sia pure attraverso l'enfasi sulla differenziazione (tra sistema politico, società, famiglia, ambiente) — anche la comunicazione che coinvolge i soggetti e non solo i ruoli sociali.

Il *welfare State,* insomma, richiede anche cooperazione interroggettiva tra persone perché concorrano alla propria trasformazione, e a fornire *input* al sistema. Occorrono comunicazioni personalizzanti tra *leader* e seguaci nel politico, sostituzione di differenziazioni funzionali all'interno del sociale —, anche e anzitutto del sociale locale — in luogo di quelle solo all'interno delle macchine politiche e burocratiche statali; un disegno sistemico di interdipendenze che non riguardi più solo il sistema politico ma tutta la società. Queste mi sembrano le indicazio-

ni più importanti emerse, dopo la svolta, all'inizio del nuovo « gioco linguistico » del grande e onesto sociologo tedesco.

Il lettore deve sapere sin d'ora che Niklas Luhmann in questo libro — che credo nato da e per un interscambio anche con politici — ha voluto farsi capire pure da questi ultimi. Per essi e per quanti si arrestassero di fronte alle prime difficoltà di un'autore sempre molto analitico e penetrante ma perciò anche difficile, occorre dire che l'Autore ha usato un linguaggio più accessibile nel capitolo finale: che è una sintesi del libro per non addetti ai lavori della sociologia accademica. È la prima volta — e il Nostro lo dichiara — che in un libro di N. Luhmann *compaiono due linguaggi*. A mio avviso — e per concludere — anche questo sforzo di farsi comprendere dai non specialisti, di fuori uscire dalla difficile autoreferenzialità di accademico tedesco (pur se solo nel capitolo finale) è il segnale di una intenzionalità verso nuovi percorsi di ricerca della verità. Oltre i limiti di schematismi tecnologico-cibernetici che avevano rischiato di approfondire in N. Luhmann, un fossato tra mondo della ragione comprendente e mondo della vita.

Quando, e se, Jean-François Lyotard (quello de *La condition postmoderne*) leggerà questo libro, dovrà certamente ritrattare o rivedere quel suo giudizio così drastico (nella ambivalenza freudiana) sul « sistema descritto da Luhmann » ritenuto fondato sul comportamento « terroristico » e cioè sull'efficienza ottenuta (nei rapporti con l'ambiente umano) « attraverso l'eliminazione o la minaccia di eliminazione di un interlocutore dal gioco linguistico in cui si era impegnato con lui » (ed. it. Feltrinelli, 1982, v. p. 116). Qui, in questo libro, al contrario, Niklas Luhmann apre un dialogo anzitutto con i suoi critici umanisti.

INTRODUZIONE

di Raffaella Sutter

Per la prima volta, con questo testo insolito nel quadro della sua produzione, Luhmann elabora una riflessione teorico politica *per* lo stato del benessere, *sullo* stato del benessere, *nello* stato del benessere. È una riflessione dal di dentro dell'oggetto e che si pone come strumento di intervento sull'oggetto stesso. Questa contraddizione è chiaramente fondata dall'A. quando (nell'ultimo capitolo) si chiede se sia riuscito il tentativo di scrivere con due linguaggi, aggiungendo un riepilogo con scarse pretese scientifiche al testo principale, e suggerendo con il contenuto una risposta positiva e con la forma una risposta negativa alla domanda se sia possibile una teoria del sistema politico nel sistema politico. Scienza e politica entrambe intese come produzione di realtà (sistemi selettivi) coincidono in una teoria scientifica della politica nel sistema politico. E questo testo, nelle parole dell'autore stesso, ha la pretesa di essere un contributo allo sviluppo scientifico di una teoria della politica.

Le teorie politiche attualmente sedimentate nelle nostre istituzioni e che hanno teorizzato l'epoca moderna, non sono più adeguate alla comprensione dello stato del benessere. Parlare di crisi dello stato, di ingovernabilità, utilizzando gli schematismi destra/sinistra, progressista/conservatore ecc., evidenzia per Luhmann, una mancanza di radicalità teorica, anche da parte del marxismo: non si tratta di crisi, ma di deficit di teorizzazione. Lo stato del

benessere deve entrare in un rapporto riflesso con se stesso. Già in articoli precedenti [1] si era posta la questione dell'orientamento teorico della politica, questione a cui questo libro è una risposta. Aveva già preso le mosse dal problema che la prassi politica è una « scatola nera »: la si può osservare, simulare, ma se si vuole osservare come questa prassi si riferisca a se stessa con una sua propria teoria, c'è bisogno anche per il sistema politico di una teoria dei sistemi autoreferenziali.

Modelli ne esistono già nella cibernetica e nella biologia; manca una corrispondente ed adeguata teoria dei sistemi sociali autoreferenziali che sappia trasferire il nuovo paradigma scientifico: manca una teoria scientifica della politica. Luhmann tentando di fondarla non ripropone certamente però una nuova sorta di potere tecnocratico, fondato sulla scienza e capace di predeterminare la prassi al di fuori della politica.

Introduce infatti il concetto di opzione per indicare l'unitarietà di comprensione della società e di scelta programmatica; l'opzione politica racchiude sia la scelta di un'interpretazione che la scelta di una programmatica decisionale. Per Luhmann, a differenza di quanto assume il materialismo storico, l'opzione politica non è rimpiazzabile dalla conoscenza: non c'è cioè alcuna legge cogente dello sviluppo storico che l'agire politico debba solo seguire. La teoria politica aumentando l'autotrasparenza del sistema, ordina opzioni strutturate tra cui scegliere, non dal punto di vista di vero e di falso, ma dal punto di vista della responsabilità politica.

« Democrazia » [2] è innanzitutto capacità del sistema po-

1. Cfr. ad es. *Theoretische Orientierung der Politik,* in *Soziologische Aufklärung,* vol. 3, Westdeutscer Verlag, Opladen 1981, pp. 287-292 (è il testo della relazione tenuta al Convegno su « Sapere e potere », Genova, novembre 1980).

2. Per una definizione di democrazia cfr. *Kömplexität und Demokratie* in *Politische Planung,* Westdeuscher Verlag, Köln-Opladen, 1971, (tr. it. *Stato di diritto e sistema sociale,* Napoli, 1978, pp. 85-130).

litico di autoosservazioni; è « reversibilità delle prestazioni selettive del processo decisionale e il mantenimento di un ventaglio selettivo il più ampio possibile per decisioni politiche sempre nuove e diverse ». La teoria politica nel sistema politico e per il sistema politico ha quella funzione « illuministica » [3] che per Luhmann ha il pensiero sociologico: estensione ed approfondimento della capacità umana di comprendere, ridurre e conservare la complessità del mondo. La razionalità non è una finzione, né una proprietà ontologica del soggetto, ma una capacità del sistema [4].

Rispetto alle opere precedenti di Luhmann questo testo presenta quindi una sostanziale continuità tematica, pur avendo alcune caratteristiche che lo rendono già opzione politica [5]. Presentiamo qui alcune chiavi di lettura, trame attraverso cui leggere il libro.

1) Più volte L. aveva criticato la concezione veteroeuropea di politica [6]; propone ora chiaramente delle alternative alla centralità della politica: una società senza vertice e senza centro.

2) Il concetto di « autoreferenza » ha precedenti nei concetti di « riflessione » e di « riflessività » ed anche nell'analisi della semantica dell'era moderna (storia dell'auto-tematizzazione); acquista nuova capacità esplicativa grazie all'utilizzo dei paradigmi biologico e cibernetico

3. Sulla funzione iluministica del pensiero sociologico cfr. *Soziologische Aufklärung* in *Soziologische Aufklärung* vol. 1, Westdeutscher Verlag, 1970, pp. 66-91.

4. Sull'epistemologia luhmaniana ed in particolare sul problema della razionalità, R. De Giorgi, *Scienza del diritto e legittimazione,* Bari, 1979.

5. Questo libro ha una commitenza politica: è stato chiesto come perizia scientifica dalla Cdu.

6. In particolare i concetti di bene comune e di rappresentanza; *Politikbegriffe und die « Politisierung der Verwaltung »* in Aa.Vv., *Demokratie und Verwaltung,* Speyer-Berlin, 1972 (tr. it. in *Le trasformazioni dello Stato,* Firenze, 1980, pp. 70-92).

che consentono la totale presa di distanza dai concetti di teleologia, teleonomia ecc.[7].

3) L'ambiente non è solo qualcosa cui adattarsi, rispetto al quale il sistema deve essere flessibile al massimo e selettivo; c'è in Luhmann una preoccupazione nuova per i processi di trasformazione dell'ambiente (delle risorse umane in particolare); capacità di pianificazione razionale (senza progettualità globale) e alternative alle strutture gerarchiche sono strumenti di autoconservazione e di controllo nelle relazioni tra sistemi non trasparenti (scatole nere) e con ambienti turbolenti.

1

Una società complessa e funzionalmente differenziata in sottosistemi non dispone di alcun organo centrale; è una società senza vertice e senza centro. La teoria politica ha sempre tentato, secondo una concezione veteroeuropea, di concepire lo stato ed il sottosistema politico come centri di controllo e di rappresentanza della società, responsabili del « bene comune ». Anche l'attuale forma di stato del benessere ha posto come centrale il sottosistema politico, organo di controllo e mediazione rispetto ai sottosistemi economico e socio-culturale (l'ormai famoso schema proposto da J. Habermas). Ora la questione di fondo posta da Luhmann è se si possa tollerare l'idea di una società senza centro ed in ciò prevedere le condizioni per un sistema politico capace di democrazia, oppure se si creda di poter ancora assegnare al sottosistema politico una responsabilità centrale nei confronti del sistema sociale globale.

7. Utilizza infatti un modello biologico assolutamente contrapposto a quello di Monod de « il caso e la necessità » ed il concetto di teleonomia come razionalità del vivente è sostituito da quello di autopoiesis.

La perdita del centro è la condizione per interrompere l'autoreferenzialità dello stato del benessere. Sistema autoreferenziale per Luhmann si definisce quel sistema che produce ed autoriproduce con procedimento interno al sistema gli elementi di cui è costituito e non è quindi prodotto da rapporti input-output con l'ambiente (un esempio di processo autoreferenziale è la produzione di decisioni vincolanti tramite decisioni vincolanti nel sistema politico). Lo stato del benessere con la progressiva inclusione [8] politica e sociale della popolazione e con l'inclusione di sempre nuovi ambiti di vita nell'ambito del politicamente gestibile, con la induzione di sempre nuovi bisogni cui rispondere, di disuguaglianze da compensare costituisce il paradigma di sistema autorefernziale: l'idea di benessere come obiettivo politico è il preciso correlato dell'autoreferenza.

Nello stato del benessere quattro variabili cortocircuitantesi [9] producono un processo perverso che rafforza la autoreferenza basale (è la circolarità chiusa, la rete di autocontatti che elimina qualsiasi relazione punto per punto tra sistema e ambiente, sostituendola con relazioni tra interdipendenze):

— differenziazione funzionale
— autonomia del sistema
— inclusione crescente di fascie di popolazione
— crescita incontrollabile.

Il processo riflessivo e circolare (l'autoreferenzialità che diventa ipostatizzazione del sistema esistente) è il principio della competenza a compensare le incompetenze: il sistema cioè, nello stato del benessere, interviene sem-

8. La concezione « inclusiva » e « compensativa » di welfare State cui Luhmann fa riferimento è quella classica di T.H. Marshall che ha teorizzato il *welfare State* come processo di progressiva inclusione della popolazione nell'ambito di intervento dello stato e di R. Titmuss che lo ha teorizzato come forma di compensazione delle disfunzioni del capitalismo.

9. Cfr. *Theoretische Orientierung* op. cit.

pre in modo attivo, cercando soluzioni politico-amministrative anche per problemi che non può risolvere, cercando di rispondere, in modo incompetente, ai problemi da esso stesso creati.

Il sistema politico si trova ancora ad essere centrale, responsabile di tutta la società, suo « rappresentante ». Svolge per gli altri sistemi prestazioni per cui è sempre più incompetente: incompetente ad affrontare problemi per cui non ha soluzione: nel campo dell'economia, dell'energia, della medicina, dell'istruzione.

Il rapporto tra funzione e prestazione del sottosistema politico si è snaturato: la sua funzione, cioè il suo rapporto con il sistema sociale globale è quella di produrre decisioni vincolanti; le sue prestazioni, cioè i suoi rapporti con gli altri sottosistemi, sono quelle di trasferire decisioni vincolanti; ma tali prestazioni sono possibili solo se sistema erogante e sistema ricevente sono compatibili. Problemi di ordine per il sistema politico sorgono proprio dall'autonomia di altri sottosistemi funzionali, per cui tuttavia la società si rimette ancora a decisioni politiche. Per Luhmann il punto di riferimento oggi non sta più negli usurati schematismi binari del tipo capitalismo/socialismo, progressista/conservatore, sinistra/destra, ma nella possibilità di radicale distinzione delle opzioni politiche a seconda che la politica sia o non sia capace di responsabilità e di interventi. « Problemi quali le risorse esauribili, la selezione pedagogica, i rischi tecnologici, sfidano la politica in un modo che non può essere compresso nei concetti tradizionali. Richiedono invece un altro tipo di concettualizzazione ed innanzitutto capacità di astrazione teorica, perché la sfida alla politica e la necessità di intervento derivano qui proprio dall'autonomia di altri sistemi, ed esiste solo la necessità che tale autonomia sia concessa come mai lo è stato prima d'ora » [10].

La responsabilità politica nei confronti di altri sottosi-

10. Cap. 10 del presente testo.

stemi è cresciuta, al contrario massicciamente: sia le decisioni che le non decisioni hanno effetto di trasmissione di decisioni vincolanti. In altri sottosistemi differenziatisi della società sorgono problemi strutturali, di dimensioni fino ad ora sconosciute (incapacità di dominare le interdipendenze, da parte dell'economia, della scienza, dell'istruzione), che richiedono decisioni politiche: e la politica si trova nella situazione di dover introdurre propri mezzi di assorbimento del rischio, cioè decisioni vincolanti garantite dal potere (statuale). Ed è in definitiva un dato del tutto accidentale che il sistema politico debba agire o debba attendere; le responsabilità infatti, data l'equivalenza di decisione ed omissione di decisione, è in entrambi i casi la stessa.

Oggi il rischio sempre più evidente è che i problemi per cui il sistema politico ricerca una soluzione non siano i problemi della società; per Luhmann la democrazia rimane possibile solo se si sceglie la strada della non responsabilità, del non intervento, dell'autonomia dei singoli sottosistemi funzionali: in breve, se si adotta una concezione politica restrittiva [11]. Il sistema politico nello stato del benessere non è in grado di erogare prestazioni efficaci nei confronti degli altri sottosistemi essenzialmente per due motivi:

— i sottosistemi, per la loro crescente complessità, autonomia e differenziazione rivestono reciprocamente carattere di scatola nera ed ognuno necessita, per la descrizione di un altro sottosistema, di un proprio linguaggio di osservazione; essi sono reciprocamente indeterminabili: non esiste più un linguaggio comune, né un comune centro di osservazione.

11. Autonomia non significa in tale contesto assenza di interdipendenze, che anzi sono sempre più strette; all'interno di una politica restrittiva significa assenza di dipendenza diffusa, ma presenza di vincoli reciproci determinati ed efficaci. Politica restrittiva significa ad es. non erogazioni finanziarie a pioggia, ma sussidi mirati ad obiettivi limitati e specifici.

— i tradizionali strumenti di trasmissione delle decisioni e di controllo dell'ambiente, cioè i media della comunicazione diritto e denaro sono ormai insufficienti perché fondavano la propria efficacia sull'essere media della società e non solo di sottosistemi; e trovano i loro limiti operativi e conoscitivi nel momento in cui è necessario poter disporre delle risorse umane (soprattutto risorse interne); nel momento in cui cioè lo stesso processo di inclusione richiede l'adesione e la trasformazione delle risorse umane *(people processing)*, affinché le persone possano usufruire delle chanches offerte loro.

Due sono in definitiva i percorsi individuati da Luhmann per una società senza vertice e senza centro che sia capace di mantenere una democrazia, nel senso di possibilità di scelta tra alternative latenti, di reversibilità delle decisioni:

— innanzitutto una politica restrittiva [12]. Mentre una concezione politica espansiva interviene, assiste, dirige sempre, ignorando con quale efficacia e con quale successo, aumentando in tal modo svantaggi da compensare e pretese da soddisfare, una politica restrittiva al contrario, verifica costantemente i mezzi per una soluzione politica-amministrativa del problema ed esita ad affrontare problematiche che non possano essere affrontate con sicura efficacia con lo strumento della decisione vincolante. La politica in definitiva deve ridimensionare le eccessive pretese che ha verso se stessa e la sopravvalutazione del proprio potere; deve saper rispondere anche del proprio non potere, dei propri limiti all'inclusione ed alla trasformazione delle risorse umane.

— poi una teoria politica riflessiva; all'autoreferenza ba-

12. Non si tratta assolutamente di una riedizione del modello liberale di non intervento, ma di un modello di intervento efficace. Inoltre per Luhmann una politica restrittiva può essere uno strumento di controllo dell'attuale fase del *welfare State*, ma che deve sempre lasciare aperta la possibilità di una politica espansiva (cioè un'altra possibile opzione).

sale (per la politica la produzione di decisioni vincolanti tramite decisioni vincolanti) deve accompagnarsi un'autoriflessione intenzionale; che significa autoosservazione, tematizzazione, in pratica riflessione sui propri limiti e sulle proprie possibilità. Significa anche apertura di possibilità, sensibilità per le alternative. Solo un'autoreferenzialità riflessiva ed intenzionale che definisca la politica come sistema autonomo nella definizione della propria identità e dei propri confini (la politica è l'interpretazione che essa da di se stessa), può rompere la cortocircuitazione che avviene nello stato del benessere.

2

In molte delle opere precedenti Luhmann si è occupato della definizione dei concetti di « riflessività » e di « riflessione », affrontando il tema della riflessività dei processi e dell'autoriflessione dei sistemi [13], rispecificando al livello del sistema, della razionalità sistemica, i problemi dell'autotematizzazione, dell'intenzionalità, della teleonomia, dell'identità e dei relativi confini sistemici.

E nel riepilogo auspica l'abbandono di una precomprensione semiriflessa per cui « autorefernza » e coscienza soggettiva coincidono. « Autoreferenza è una condizione del vivere se non addirittura della materia, ed è anche una struttura antropologica [14].

Luhmann aveva già più volte individuato nell'autoriflessione un meccanismo di autonomizzazione dell'ambiente, altamente selettivo, e ne aveva analizzato il meccani-

13. In particolare *Selbst-Thematisierung des Gesellschaftssystem*, in *Soziologische Aufklärung, op. cit.*, vol. 2, pp. 72-102; *Identitätsgebrauch in selbstsubstitutiven Ordnungen, besonders Gesellschaften*, in *Soziologische Aufklärung, op. cit.*, vol. 3, pp. 198-227.

14. Cfr. *Gesellschaftsstruktur und Semantik*, vol. 1 e 2, Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main, 1980/81, sulle trasformazioni della semantica sociale nei secoli 17 e 18.

smo nella pubblica amministrazione e nel sistema della istruzione; ora al problema della prassi politica come « scatola nera », non trasparente all'osservazione, Luhmann risponde con una teoria dei sistemi autoreferenziali, sorretta dal paradigma scientifico dei processi di secondo ordine. Modelli di sistemi autoreferenziali esistono già nella teoria biologica (F. Varela e H. Maturana) [15] e nella cibernetica (R. Glanville, G. Pask) [16].

Per capire tutte le implicazioni di questo trasferimento di un paradigma scientifico da una disciplina ad un'altra è importante analizzare l'utilizzo che Luhmann fa dei due modelli citati, per costruire una teoria scientifica della politica.

Varela e Maturana, partendo dai concetti base della cibernetica (autonomia e controllo) elaborano una teoria biologica (con pretese epistemologiche ed antropologiche) che deriva i processi cognitivi dall'autonomia del vivente e dalla sua circolarità organizzazionale.

Ciò che caratterizza i sistemi viventi non è, come ha sostenuto J. Monod, la teleonomia, il senso, ma l'*autopoiesis* [17]. Col concetto di autopoiesis affrontano epistemologicamente due problemi centrali anche nel pensiero luhmaniano, quello della formazione e del mantenimento

15. Sono due biologi cileni i cui più significativi testi sono: F.J. Varela, *Principles of biological Autonomy, Holland,* New York, 1979; e H.R. Maturana, F.J. Varela, *Autopoiesis and Cognition; The Realization of the Living,* Dordrecth, 1980.

16. Glanville R., *The Same is different,* in Zeleny M. (ed.), *Autopoiesis,* New York, 1978; *What is memory, that it can remember what it is,* in Trappl R., Pask G. (eds.), *Progress in cybernetics and system Research,* Washington, 1978; *The form of cybernetics: whitening the black-box,* in *General System Research: a Science, a Methodology, a Technology,* Kentucky, 1979; *Consciusness: and so on,* « Journal of Cybernetics », 10, 1980, pp. 301-312. Pask G. *Consciusness,* « Journal of Cybernetics », 9, 1979, pp. 211-258.

17. Il termine « autopoiesis » è stato coniato da Maturana, dal greco *poiesis* (creazione, produzione) contrapposto a *praxis* (azione), per esprimere l'autonomia dinamica dell'organizzazione del vivente; un sinonimo usato è quello di « organizzazione circolare ».

dell'identità e quello delle teleologia; il primo risolvendolo, il secondo distruggendolo.

Una macchina autopoietica è una macchina organizzata come una rete di processi di produzione (trasformazione e distruzione) di componenti che a) attraverso la loro interazione e trasformazione continuamente rigenerano e realizzano la rete dei processi (relazioni) che li producono e b) la costituisce (la macchina) come un'unità concreta nello spazio, in cui esse, le componenti, esistono specificando il dominio topologico della loro realizzazione come tale rete [18].

L'unità è definita empiricamente: il dominio delle trasformazioni che un sistema può subire senza perdita di identità è il dominio dei cambiamenti in cui esiste come unità.

Le macchine autopoietiche sono *autonome,* cioè subordinano tutti i cambiamenti al mantenimento della propria organizzazione, indipendentemente da quanto possano trasformarsi i processi. Le macchine autopoietiche hanno un'individualità (indipendentemente dall'interazione con l'osservatore). Sono unità perchè e solo perchè hanno un'organizzazione autopietica; per quanto riguarda invece le macchine allopoietiche, i confini sono definiti dall'osservatore che specifica input ed output. Le macchine autopoietiche sono omeostatiche e chiuse. L'uso non appartiene alla macchina: scopo e funzione appartengono solo al dominio dell'osservazione. La relazione tra inputs ed outputs corrispondenti ed il loro rapporto col contesto in cui li include l'osservatore determinano ciò che si definisce lo scopo della macchina.

Autonomia, unicità, individualità, compiutezza circolare ed autoriproduzione, sono gli elementi che Luhmann utilizza e sintetizza nel concetto di autoreferenzialità.

I sistemi autopoietici capaci di osservare e di conoscere sono stati definiti « autoreferenziali » da R. Glanville.

18. Cfr. F.J. Varela, H.R. Maturana, *Autopoiesis* in *Autopoiesis and Cognition,* op. cit., pp. 77 ss.

Se la tesi di Varela e Maturana è che il sistema autopoietico è una scatola nera che può essere investigata solo spezzandone l'unità e quindi la scienza non può essere che soggettivistica, Glanville rivalorizza la fenomenologia dell'osservazione (l'osservazione dell'autoosservazione): « the control's control is the system »[19].

Per Glanville una cibernetica di secondo ordine (cibernetica della cibernetica; controllo del controllo; osservazione dell'osservazione: applicazione del processo a se stesso) si è sostituita a quella di primo ordine. I concetti di scatola nera e di feedback sono semplicistici; c'è in essi ancora implicita e latente l'ingenua credenza che la descrizione sia la realtà, che l'interpretazione sia veramente ciò che accade. Per superare tale cibernetica di primo ordine è necessario includere l'osservatore nel sistema; l'osservatore non descrive solo il sistema, incluse le caratteristiche di feedback, ma descrive e trasforma input ed output. L'osservatore opera come controllo cibernetico e come sistema di comunicazione per il sistema osservato e non lo si può più considerare come sistema indipendente ed isolato. La formulazione essenziale della cibernetica di secondo grado è quindi l'unità di osservato ed osservatore. Un modo di concepire questo modello è l'idea di autoreferenza: il sistema è costituito da se stesso osservante se stesso. E l'osservazione fatta dal sè (autoosservazione) è diversa dall'osservazione fatta dagli altri; attraverso l'autoreferenza il sistema genera i propri confini e mantiene l'autonomia individuale.

Utilizzando questi modelli Luhmann dunque afferma che la politica è un sistema che si produce ed autoriproduce tramite proprie componenti interne: decisioni vincolanti che producono decisioni vincolanti. È un sistema autonomo, con una propria identità, ed autodeterminato, che autodefinisce i propri confini; trasformazioni e perturbazioni riguardano solo il dominio dell'osservazione e non

19. Così Glanville in *Whitening the black box, op. cit.*

quello dell'organizzazione (non crisi di governabilità, ma deficit di teorizzazione).

Il sistema politico è dotato sia di autoreferenza basale che di autoreferenza intenzionale. L'autoreferenza basale è la circolarità, la rete di autocontatti che sostituisce con relazioni tra interdipendenze le relazioni punto per punto (causali) tra sistema e ambiente. Le autoreferenze si possono intenzionalizzare con l'ausilio di formazioni di identità che possono prendere la forma di processi o di sistemi. L'autoreferenza intenzionale dei processi può definirsi riflessività; l'autoreferenza intenzionale dei sistemi invece riflessione. La riflessività dei processi è il dirigersi dei processi verso se stessi o verso processi analoghi (ed es. insegnare ed insegnare, imparare ed imparare, ecc.); la riflessione è l'uso dell'identità (circolarità) di un sistema per l'orientamento della riflessione su stesso, è una tecnica di relazionamento che permette di stabilire rapporti non contingenti tra contingenze.

Solo le prestazioni riflessive con cui un sistema simbolizza se stesso rompono l'autoreferenza basale (la circolarità chiusa). Al rafforzarsi di tale tipo di autoreferenza non si è accompagnato nello stato del benessere lo aumento dell'autoreferenza intenzionale; c'è per Luhmann un deficit di riflessione ed è pertanto necessaria una teoria politica riflessiva per e nello Stato del benessere.

È facile vedere in questa sorta di coscientizzazione del sistema un'antropologizzazione, un'affermazione del soggetto (chi è il soggetto della riflessione?) Ma è questo l'atteggiamento preriflesso contro cui Luhmann mette in guardia affermando che:

1) l'autoreferenza è una struttura del vivere, quasi della materia; esistono in realtà sistemi autoreferenziali [20];

20. In *Selbstreferenz und Teleologie in gesellschaftstheoretischer Perspektive*, in *Gesellschaftsstruktur und Semantik*, vol. 2, op. cit., Luhmann sostiene le seguenti tesi: 1) esistono in realtà sistemi autoreferenziali (molecole, cellule, azioni); l'autoreferenza

2) non è il soggetto il prerequisito del senso; ma è il senso, fenomenologicamente riformulato, il senso come selezione, che definisce il soggetto [21].

Analizzando in diverse occasioni la semantica sociale [22], Luhmann ha puntualizzato l'evoluzione di una semantica antropologica, ripercorrendo la storia dell'autotematizzazione e dell'autoriflessione nel pensiero veteroeuropeo (il classico « cogito ergo sum »). La riflessività psichica del pensare, del volere, del sentire è stata identificata come soggetto che non può negare se stesso. Anche per il sistema la non negabilità è il prerequisito della riflessività. E per il sistema si pone anche con maggior forza, il problema che serpeggia nel pensiero luhmaniano e che è affrontato da quasi tutti i suoi critici, del rapporto tra autotematizzazione ed autoipostatizzazione, in definitiva il problema della razionalità dell'esistente in quanto tale.

3

Le continue trasformazioni cui la società attuale è sottoposta non riguardano solo le forme organizzative della

non è solo una struttura della coscienza, ma anche della conoscenza; 2) l'autoreferenza produce dall'interno e dall'esterno un'inconcepibile complessità propria del sistema; 3) i sistemi osservanti e conoscenti sono sistemi autoreferenziali con funzioni specializzate (hanno a che fare con una doppia autoreferenza); 4) presuppongono infrastrutture che dispongano di una pluralità di processori e rendano possibile la comunicazione; 5) ci sono nel sistema ridondanze, indeterminazioni ecc. che servono da piattaforma per le possibilità; 6) quindi per i sistemi parziali autoreferenziali si può riformulare il concetto di senso in accordo con le possibilità dell'analisi fenomenologica.

21. Il senso come concetto fondamentale della sociologia, in J. Habermas, N. Luhmann, *Teoria della società o tecnologia sociale,* Milano 1973.

22. *Gesellschaftsstruktur und Semantik op. cit.,* attraverso la analisi storica dei concetti di soggetto, socialità, politica, amore ecc. individua un processo di « antropologizzazione del *soggetto* », di individualizzazione di sistemi psichici (*individui*) e di centralità della *persona*, come 'collage' di aspettative di reciprocità.

convivenza umana (stato, economia, istruzione, ecc.), ma investendo da una parte l'ambiente naturale (ambiente esterno) e dall'altra le motivazioni degli uomini (ambiente interno), si ripercuotono sulla società tutta. Le situazioni motivazionali che potrebbero presupporsi come tipiche degli uomini, vengono trasformate dalla garanzia politica di benessere; l'attuale forma di sistema sociale ha per Luhmann tali ripercussioni sul proprio ambiente, sulle risorse naturali e motivazionali che l'ambiente assume crescente rilevanza. I media diritto e denaro si imbattono nei propri limiti nel momento in cui è necessaria la capacità di disposizione delle risorse umane; la trasformazione della persona non è ottenibile né col denaro né col diritto; l'ambito sociale è sempre più difficilmente controllabile in modo tecnico-causale col diritto e col denaro; e questo vale ad es. per gli ambiti dell'istruzione, dell'assistenza, della riabilitazione, ambiti che certamente dipendono dal diritto e dal denaro, ma su cui gli effetti di questi media non sono completamente prevedibili. Luhmann riconosce la trasformazione delle persone è certamente l'obiettivo più pericoloso che una politica possa porsi, dal momento che per tale obiettivo mancano sia la legittimazione che le tecnologie (tecnologie di « *people processing* »).

Il tentativo di risposta di Luhmann al problema dell'ambiente sociale del sistema (ambiente turbolento[23] non completamente controllabile con la risorsa valore[24]) non va però certamente in direzione di un'interpretazio-

23. Per ambiente « turbolento » si intende quello in cui i processi dinamici scaturiscono dall'ambiente stesso; per le organizzazioni significa incremento della zona di incertezza rilevante; esige forme organizzative non strutturate gerarchicamente. Cfr. ad es. F.E. Emery (a cura di), *La teoria dei sistemi,* F. Angeli, Milano, 1980 (2ª ed.), pp. 268 ss.

24. In *La crisi di razionalità nel capitalismo maturo*, Bari, 1976, J. Habermas si chiedeva se la risorsa senso fosse indefinitivamente sostituibile dalla risorsa valore (di scambio), entrambe risorse scarse.

ne in termini di crisi di motivazione e di legittimazione, anche se il problema motivazionale viene considerato. Propone, anche se non chiaramente esplicitati, alcuni strumenti che potrebbero efficacemente rispondere, se pur in modo circoscritto, al problema del controllo reciproco delle trasformazioni sistema/ambiente. Non si tratta come per Habermas del tentativo di una legittimazione razionale in presenza di una crisi dei mondi vitali, ma della proposta di strumenti « illuministici » di ampliamento delle capacità autoriflessive, in presenza di un deficit di riflessione.

Per evidenziare le strategie proposte da Luhmann è necessario esemplificare ulteriormente il modello di sistema che emerge.

Il sistema politico non è più centrale: può risolvere con decisioni vincolanti che dispongono del diritto e del denaro, solo alcuni limitati problemi degli altri sottosistemi. I problemi che il sottosistema politico non può risolvere devono essere affrontati, con strumenti appropriati all'interno degli altri singoli sottosistemi. I sottosistemi sono reciprocamente non trasparenti (scatole nere); l'autoosservazione di un sottosistema è diversa dall'osservazione che ne può fare un altro sottosistema: ognuno di essi deve pertanto elaborare al suo interno una teoria riflessiva su se stesso, che permetta di rilevare rischi e risolvere problemi senza ricorrere a prestazioni estranee. Quindi soluzione interna tramite l'autoriflessione, ma anche tramite l'autoriflessività: con l'applicazione dei processi a se stessi, analogamente a quanto il sistema politico fa producendo decisioni vincolanti. I meccanismi riflessivi infatti presentano il notevole vantaggio di aumentare le prestazioni riflessive che il sistema è in grado di svolgere.

Con tale modello Luhmann conferisce piena legittimità ai saperi particolari, specializzati, tra loro non trasparenti ed alle relative teecniche riflessive ed autoriflessive. In presenza di un ambiente in trasformazione, la possibilità di risoluzione dei problemi posti dall'ambiente

all'interno del singolo sottosistema richiede l'applicazione di meccanismi riflessivi anche nell'ambito dell'*elaborazione di tecnologie di trasformazione delle risorse umane*[25] (ad es. l'elaborazione di tecnologie pedagogiche avanzate nel sistema dell'istruzione potrebbe permettere di non delegare il problema della selezione al sottosistema economico?).

In tale modello il controllo delle interdipendenze verticali ed orizzontali non è più garantito dal sistema politico; solo una struttura organizzativa non perarchica può affrontare con successo un ambiente turbolento ed imprevedibile, avere la flessibilità necessaria per adattarsi ad obiettivi mutevoli ed a processi che cambiano in tempi brevissimi, ridurre la complessità, ma mantenere la sensibilità per le alternative. Anche se lo stato del benessere è stato un tentativo grandioso e storicamente unico di rinunciare alla forma gerarchica come risoluzione degli svantaggi,[26] per Luhmann il problema non stato risolto, ma solo rimosso: *alternativa alle gerarchie*[27] significa decentralizzazione e diversificazione delle capacità di risoluzione dei problemi e delle capacità di inte-

25. Possono assumere rilevanza in questo caso gli strumenti autoriflessivi ed autoosservativi che permettono l'autoreferenzialità e l'autocontrollo del sistema (informatica, telematica ecc., come competenze diffuse).

26. Luhmann riformula in questi termini la questione che è stata anche al centro del dibattito Habermas-Luhmann e che in termini habermasiani suonava: « storicamente le diverse formazioni sociali come hanno risposto al problema di come possano essere ripartiti in modo diseguale e tuttavia legittimo gli oneri e gli indennizzi sociali? » (per il dibattito cfr. *Teoria della società o tecnologia sociale, op. cit.).*

27. Il riferimento di Luhmann è P.G. Herbst, *Alternatives to Hierarchies,* Martinus Nijhoff, Leiden, 1976; risposte efficaci ad un ambiente turbolento e con forti interdipendenze possono essere fornite dalle forme organizzative a « matrice » o « reticolo »; nell'organizzazione matriciale ad es. è impossibile che un'organizzazione possa assumere il ruolo di un'altra e diventare dominante (cfr. in particolare pp. 20, 29 ss.).

razione con un ambiente in continua trasformazione, interazione tra organizzazioni non strutturate gerarchicamente.

Quali forme di pianificazione per una società senza vertice e senza centro, quale quella proposta dal modello? Il processo della pianificazione sociale ed economica è assolutamente necessario e la differenza tra politica sociale dell'est e dell'ovest non è definita certo dai processi di pianificazione ma dalla congruenza o meno di società ed organizzazione [28]. Non si tratta però di « programmazione partecipata » [29]: per Luhmann infatti la democrazia intesa come partecipazione degli interessati comporta solo aumento di complessità non riducibile ed aumento di delusione. Non si tratta di « programmazione sinottica » [30]: infatti il sistema, nell'impossibilità di rappresentare in se stesso una descrizione completa di se stesso e del proprio ambiente, è incapace di controllare interdipendenze estese e deve limitarsi ad orizzonti temporali brevi. Il concetto stesso di politica restrittiva comporta una limitazione della pianificazione ad obiettivi limitati e controllabili. Tuttavia per Luhmann, anche se i problemi non sono risolvibili con le tecniche di pianificazione attuali, i limiti della pianificazione possibile non sono assolutamente stati raggiunti: *pianificazione* significa *capacità di riflessione sulle interdipendenze*, connessione di possibili alternative.

28. In *Interaktion, Organisation, Gesellscahft*, in *Soziologische Aufklärung*, vol. 12, *op. cit.*, Luhmann distingue sistema dell'interazione, sistema della società e sistema dell'organizzazione. Il XIX secolo era il secolo della libertà e dell'organizzazione (libertà intesa come non congruenza tra sistema dell'organizzazione e sistema della società). E nel XX secolo?

29. Cfr. Luhmann, *Complessità e democrazia, op. cit.*, e Habermas, *op. cit.*, p. 144 ss., dove le due posizioni sono messe a confronto.

30. Nella definizione di C. Lindblom, *Politica e mercato*, Milano, 1979, sinottica è una programmazione con pretese di globalità ed onnicomprensività.

Dall'analisi di queste strategie emerge ancora una volta in Luhmann una fiducia « illuministica » nella razionalità del sistema, nelle capacità che l'autoriflessione ha di ampliare i mondi possibili, di non cristallizzare il presente come immutabile negazione di possibilità, ma di ampliare le possibilità di opzione di altri possibili futuri impliciti nelle contingenze della selezione [31]. Ma è possibile ridurre l'ambiente del sistema, i mondi vitali quotidiani, a sola razionalità, o non si corre il rischio di reprimere bisogni e aspettative, ma anche possibili futuri, in uno spazio di sola razionalità formale?

31. Per De Giorgi R. *Scienza del diritto e legittimazione, op. cit.*, la teoria luhmaniana razionalizza la repressione; il meccanismo della contingenza della selezione significa produzione di latenza, repressione di spazi di realtà non funzionali al sistema; la contingenza produce consenso fittizio comportando l'illusione che il represso possa diventare oggetto di scelta. Per D. Zolo invece, (*Complessità e democrazia,* « Problemi della Transizione » 9/1982, pp. 149-60) la concezione luhmaniana di democrazia come conservazione di complessità non è per niente formalistica, ma può garantire possibilità di successo a concezioni politiche diversificate.

32. Una risposta a questa domanda può essere trovata in A. Ardigò, *Crisi di governabilità e mondi vitali,* Bologna, 1980, che mette a confronto l'epistemologia luhmaniana con la tradizione fenomenologica, proponendo un modello di transazione tra sistemi sociali e mondi vitali.

1. SCOPO E REALTA' DELLO STATO DEL BENESSERE

Non si può sufficientemente comprendere lo stato del benessere sviluppatosi nelle zone più industrializzate del globo, se lo si intende come stato sociale che reagisce con misure di assistenza sociale alle conseguenze dell'industrializzazione. Tale momento è e rimane un suo importante obiettivo strutturale; ma « benessere » nella situazione attuale, significa e richiede più della sola assistenza sociale e più della sola compensazione degli svantaggi.

Il concetto classico di stato sociale [1] si trova oggi in una sorta di autodissolvimento. Da una parte l'analisi sociologica rende sempre più coscienti del condizionamento sociale della libertà d'azione umana e del destino umano. In qualche modo sembra poi che tutto ciò capita al singolo, inclusa la propria azione, sia socialmente condizionato ed in quanto tale destino immeritato che richiede una compensazione. Non si tratta più come nel XIX secolo di « conseguenze dell'industrializzazione ». Dall'altra parte i problemi particolarmente rilevanti e particolarmente difficili sono tipicamente quelli in cui le motivazioni degli svantaggiati giocano un ruolo, sia nell'insorgere degli svantaggi, sia nell'efficacia dell'assistenza [2].

1. Cfr., come inventario, Hans-Hermann Hartwich, *Sozialstaatpostulat und gesellschaftlicher Status quo*, Köln-Opladen, 1970.
2. Questo problema ha naturalmente radici del tutto clas-

Con formule come « aiuto per l'autoaiuto », si individua certamente il problema, ma non lo si risolve. L'assistenza deve quindi includere un mutamento delle strutture cognitive e motivazionali della personalità, delle sue percezioni e dei suoi desideri, deve aderire alle situazioni individuali, e ciò porta lo stato del benessere tecnicamente ai limiti delle sue capacità e moralmente a confrontarsi col problema dei fondamenti del suo intervento.

Se si può parlare di una « logica dello stato del benessere », questa deve essere caratterizzata dal principio di compensazione. Si tratta di compensazione di quegli svantaggi che toccano ai singoli a causa di un determinato sistema di vita [3]. Si ha tuttavia la precisa sensazione che il concetto di compensazione tenda all'universalizzazione perchè, secondo come si pone il problema, tutte le differenze possono essere compensate e rimangono sempre delle differenze o compaiono dei nuovi deficit, che, a loro volta, esigono di essere compensati. Se tutto deve essere compensato, lo deve essere anche il compensare [4]. Il concetto ed il processo di compensazione diventano riflessivi. Così, però, anche la competenza a compensare raggiunge concettualmente e materialmente i

siche — così ad es. nel rapporto tra assistenza sociale e motivazione al lavoro. Si veda ad es. Henry J. Aaron, *Why is Welfare so Hard to reform?* Washington, 1973, pp. 35 ss., sotto il punto di vista di un « obstacle to reform ».

3. Per citare solo un'asserzione tipica: « The essence of this (si intende « ideal ») component is compensation to the the individual for the negative consequences of a particular organization of life » (Berenice Madison, « The Welfare State: Some Unanswered Questions for the 1970's », *Social Service Review*, 44, 1970, pp. 434-451).

4. Da ciò deriva anche, secondo Odo Marquard, l'analisi storico concettuale: « Con questa migrazione della colpa, in riferimento alla compensazione, dal Dio economico-provvidenziale, attraverso la natura regolata dall'equilibrio, fino al programma emancipatorio di socializzazione dei pedagoghi assoluti (si perpetua) si rinnova un problema di compensazione: quello della compensazione dei danni conseguenti alla compensazione. Art. « Kompensation », *Historisches Wörterbuch der Philosophie*, vol. 4, Basel-Stuttgart, 1976, col. 912-918 (p. 917).

suoi limiti e si imbatte nel problema della competenza a compensare l'incompetenza [5].

Col concetto di compensazione, non appena esso sia riconosciuto e praticato come fondamento della rivendicazione, si mette in modo quella dinamica particolare che porta dallo stato sociale allo stato del benessere, da cui infine non si esce più e che si consuma in se stessa se non si riesce a vederla e a superarne la figura concettuale. In tale situazione ci si deve chiedere se sia ancora possibile formulare una teoria dello stato del benessere.

Oltre ai problemi del fondamento concettuale e del motore argomentativo dello stato sociale, almeno tre ambiti di esperienza invitano a non ricondurre il concetto di stato del benessere a quello di stato sociale, bensì a definirlo più generalmente — e forse nello stesso tempo più limitatamente. Questi ambiti sono reciprocamente connessi e gravano l'uno sull'altro — anche nel senso che le migliori soluzioni del problema in un ambito potrebbero ingigantire i problemi di un altro.

Un primo ambito consiste nel rapido crescere delle trasformazioni ambientali che la società industriale provoca e che non possono essere tenute sotto controllo senza ricorrere a strumenti politici. Questo vale tanto per il problema delle risorse esauribili quanto per quello dell'accumularsi di rifiuti non riciclabili.

Un secondo ambito di esperienza è dato dai crescenti costi dello stato del benessere; costi che non costituiscono solo un quotidiano problema finanziario, ma minacciano, con la crescente relativa ampiezza dell'economia pubblica in rapporto ad altre aree, anche la differenziazione tra sistema politico ed economico.

Si deve infine considerare — l'individuazione delle cause è in questo caso però particolarmente difficile —

5. Così Odo Marquand per la filosofia. Si veda « Inkompetenzkompensationkompetenz: über Kompetenz und Inkompetenz der Philosophie », *Philosophisches Jahrbuch 81*, pp. 341-349.

che l'odierna società, con l'industria, con la garanzia politica di benessere, con l'istruzione scolastica, con l'offerta di consumo per il tempo libero, ecc., trasforma la situazione motivazionale prevedibile come tipica degli uomini, in particolare delle nuove generazioni. Ciò significa che, per quanto riguarda i fruitori del benessere, a cui si rivolge la politica sociale, non si può contare su atteggiamenti costanti di disponibilità al consumo, di gratitudine e di corrispondente « lealtà » politica.

Sotto questi aspetti l'agire politico nello stato del benessere deve partire dal fatto che le situazioni verso cui dirige i propri sforzi si trasformano in modo inaspettato a causa di questi stessi sforzi. Ormai la politica ha continuamente a che fare con *realtà autoproducentesi*. I bisogni, le situazioni sfavorevoli, i problemi irrisolvibili con cui essa si confronta sono una sua propria opera. Si pensi solo al problema della burocrazia. Deve conseguirne, prima o poi, la rottura dei rapporti con i suoi stessi obiettivi.

In quesa situazione la politica si aiuta con la relativamente breve prospettiva dei calcoli, degli orizzonti temporali, della determinazione degli obiettivi. In genere si accorcia, nelle società altamente complesse, l'orizzonte temporale presumibilmente rilevante per l'azione, perchè le condizioni per una pianificazione di lungo periodo sono troppo complesse. Inoltre, a causa del ritmo breve delle elezioni, si impone alla politica una propria struttura temporale. Con orizzonti temporali brevi si possono ignorare parecchie interdipendenze: esse non appaiono. Guardando al passato si può trascurare che i problemi si siano prodotti a causa di quei principi che in seguito si è pensato di seguire. In riferimento al futuro si può sperare che le conseguenze a lungo termine e imprevedibili della pianificazione attuale possano essere manenute entro limiti controllabili. Orizzonti temporali brevi sgravano l'azione, e questo non lo si può considerare un vantaggio da poco.

A livello di *mentalità politica* possono darsi diverse

possibilità di adattamento a questa situazione, o in forma di autostilizzazione dei politici o accontentandosi di indicatori di effetti disponibili a breve — ad esempio con risonanza sulla stampa o con spostamenti micropercentuali nei risultati delle elezioni politiche. A livello di *teoria politica* si pongono gli stessi problemi in un'altra forma. Qui la politica può e deve diventare tema nel contesto della sua realtà sociale: ampliamento degli orizzonti temporali, astrazione e inclusione dei rapporti autoreferenziali; qui quindi la partecipazione della politica alla produzione della realtà, che per essa diventa problema.

Le seguenti riflessioni si mantengono a tale livello della teoria politica. Cercano una teoria politica *per lo* stato del benessere. Tuttavia non si tratta solo di una teoria *sullo* stato del benessere sostenibile con criteri scientifici; piuttosto una tale teoria può anche diventare utile per trasferire quelle prestazioni riflessive che devono essere fornite al sistema politico. In quanto fornisce tale prestazione, essa diventa teoria politica *nello* stato del benessere. Non è in questione, pertanto, una netta separazione di scienza e politica, nel senso di distinti sistemi sociali, criteri, responsabilità. Il presupposto tuttavia è che la comunicazione, ciononostante, rimanga possibile.

2. UNA TEORIA ARRETRATA

Anche nel caso in cui non lo si sappia o non lo si ricordi, le idee politiche che determinano il nostro orientamento quotidiano e che si collegano a concetti come costituzione, politica, democrazia, principi fondamentali, stato di diritto, stato sociale, hanno un fondamento teorico. Non è detto, con ciò, che ci sia una scienza teoricamente orientata che se ne occupi. Ed è anche ovvio! Però è importante che tali concetti e le conseguenti conquiste istituzionali siano stati introdotti nel sistema politico con l'ausilio della teoria.

Nella situazione attuale ciò è molto importante perchè implica un diverso rapporto tra tempo e storia ed anche un diverso rapporto tra teoria e politica pratica. E' vero che i tentativi scientifici di comprendere le strutture ed i processi della politica si limitano (per lo più) ad una descrizione e spiegazione di ciò che trovano e che in misura limitata possono anche adoperarsi per processi di sviluppo. Il loro impiego politico tuttavia va molto oltre. Supera il livello delle asserzioni della scienza conoscitiva, in quanto introduce nella politica idee, concetti, opinioni, risultati e col loro aiuto la politica si sviluppa o si arresta.

In questo senso la nascita dello stato moderno in Europa fu accompagnata da una teoria politica che ne riflettè lo sviluppo, in quanto già visibile, reagì ai suoi problemi e offrì soluzioni istituzionali e giuridiche. Una

riflessione politica di questo tipo è assorbita molto rapidamente dalla politica stessa e diventa perciò momento dell'oggetto su cui essa riflette. Si tuffa, per così dire, dalle pure altezze della teoria nella torbida atmosfera della realtà, viene da ciò sviata, svalutata, reificata e diviene, conseguentemente, momento di ciò che una nuova teoria si sforza di comprendere. Le nostre istituzioni sono un relitto di questo processo e pertanto, di quando in quando, hanno bisogno di ri-flessione politica.

Quando nel XVI secolo, per la prima volta, divenne visibile un nuovo tipo di concentrazione politica, si pensò innanzitutto ad un irrigidimento delle vecchie figure concettuali e dei vecchi strumenti argomentativi — come nella rappresentazione teologico-giuridica di un potere naturale direttamente dato da Dio (Molina, Suàrez, Conring), nel concetto di sovranità di Bodin, nel concetto di una particolare ragione di stato o, infine, nel riconoscimento di un inevitabile momento di arbitrio nel governo dello stato. La reazione seguita poi a queste teorie ed alla loro attuazione nello stato « assoluto » ha dato forma alla moderna realtà.

La componente di arbitrio (autonomia) al vertice dello stato si rivela la pietra dello scandalo. Essa non era più comprensibile con la distinzione morale di dominio buono o cattivo (dispotico) e con un corrispondente ordinamento di diritti alla resistenza. Ad essa fu applicata la doppia presa di stato di diritto e di democrazia. Al livello delle realizzazioni istituzionali corrispondeva un già complesso strumentario che fin dalla rivoluzione francese si era rivelato politicamente attuabile. Da una parte, l'idea di costituzione che poteva risolvere il problema di un fondamento giuridico del diritto — se non logicamente perlomeno effettivamente. Dall'altra, l'idea della divisione dei poteri che poteva canalizzare l'arbitrio sulla via del diritto, in modo tale che un organo dello stato sottragga le decisioni ad un altro solo soddisfacendo la forma del diritto. Infine l'idea di elezione democratica e di scadenza temporale dell'esercizio del mandato in parlamento e nel

governo, idea con cui il momento non giuridicamente concepibile di un supremo sovrano arbitrio, poteva essere posto sotto controllo, perlomeno sotto l'imperativo della considerazione del suo proprio interesse politico.

La realizzazione, profilatasi nel XIX secolo, di questa spinta teorica, costituisce il punto di partenza per uno sviluppo dello stato del benessere fondatosi su di essa. Il popolo diventa politicamente rilevante grazie alla rappresentanza popolare. Molteplici aspetti della vita individuale, ed in particolare i numerosi turbamenti conseguenza dello sviluppo industriale, vengono introdotti come temi della vita politica. Per questo motivo l'atteggiamento diventa il punto di differenziazione dei partiti politici consolidatisi organizzativamente dalla fine del XIX secolo. Esso nella forma di diritti fondamentali, programmi di valori fondamentali, è generalmente ammesso come canone accertato di legittimazione politica. La problematica dell'arbitrio si sposta perciò nel denunciare pretese concorrenti per rilevanza politica e nel cauto indebolire, sbilanciare, differire, od anche resistere, a tali pretese di miglioramento reale della « qualità della vita ».

Il XIX secolo presenta, nella sua tendenza allo stato del benessere, ancora un quadro giuridicamente confuso, fattualmente e regionalmente frammentato e perciò complesso [1]. Solo nel XX secolo la situazione si semplifica e diviene quindi teoricamente comprensibile. Solo ora le tendenze diventano linee di sviluppo. Si pensi all'« assistenza » (per cui può essere una norma di intelligenza politica concederla) ed alla « pretesa ». Con il consolidarsi ed il diffondersi di tutte le conquiste sorge una sorta di partecipazione dei lavoratori alla discussione, al di fuori del parlamento. Il capitalismo stesso viene « corrotto » nel senso dello stato del benessere, non da ultimo attraverso la connessione (negativa) di benessere e

1. Cfr. in merito Asa Briggs, « The Welfare State in Historical Perspective », *Europäisches Archiv für Soziologie*, 11, 1961, pp. 211-258.

disoccupazione. Innanzitutto ha inizio ora, con il riconoscimento assicurato dello stato del benessere, quel processo ricorsivo in cui lo stesso stato del benessere produce situazioni e problemi, a cui reagisce.

Da queste realtà, oggi evidente, dello stato del benessere che si muove da sè, sottoposto ad autoimpulso, prendono avvio le considerazioni che seguono. Per la situazione storica così configuratasi manca un'adeguata teoria politica — comunque una teoria del livello a cui la tradizione aveva posto e risolto il problema dell'arbitrio dell'esercizio del potere politico. L'orientamento quotidiano nell'agire politico si lascia guidare da quelle teorie che si radicano nelle istituzioni e sono dalla costituzione trasformate in norme. Si parte, ad esempio, dal concetto di stato, dallo schema degli organi dello stato, dai vincoli giuridici della costituzione, dal ritmo delle elezioni politiche e dalla programmatica dei valori fondamentali e si ha a che fare, per il resto, con richieste quotidianamente nuove che vengono poste sul tavolo. Però tutte queste istituzioni sono risposte a formulazioni dei problemi storicamente condizionate e la questione è se oggi non si debba tener conto anche di altre ulteriori formulazioni dei problemi, di un contesto interpretativo dei problemi totalmente diverso.

Le teorie sedimentate, che abbiamo di fronte nelle istituzioni, si sono stratificate nei secoli in cui esse hanno imposto la moderna società contro la società aristocratica del mondo antico. La loro causa fu la differenziazione di un particolare sistema politico in direzione di una maggiore autonomia funzionale esente dal controllo da parte del ceto superiore o della religione organizzata. Il loro tema fu la sicurezza e l'appianamento di questa autonomia, la possibilità e la limitazione dell'impiego arbitrario del potere politico. Il loro segreto problema fu la complessità dei rapporti con cui la politica, nelle moderne condizioni, aveva a che fare. Tale sviluppo è giunto al termine; le sue conquiste non possono essere abbandonate; definiscono la struttura sistemica del moderno.

Però i problemi oggi, in questo sistema sociale, diventano evidenti, non possono più essere compresi con le teorie che riflettono il processo della sua affermazione. Come teorie — non come forme giuridiche o come istituzioni! — sono storicamente superate. Davanti a noi c'è un'altra realtà, una realtà autoaffermatasi, politicamente coprodottasi, che non può tuttavia essere affermata senza limitazioni e senza preoccupazioni per il futuro.

In questa situazione storica l'obiettivo non può essere quello di spiegare la realtà comprendendola per difetto rispetto agli ideali o alle utopie, tanto più che non si tratta di problematizzare « criticamente » le conquiste teoriche e istituzionali sulle quali il moderno stato del benessere è sorto — quindi specialmente costituzione ed addomesticamente democratico-statuale del potere arbitrario. Si possono certamente osservare tendenze di questo tipo, soprattutto nel quadro di un marxismo politicamente riattivato. Si servono tuttavia di argomentazioni troppo semplici. Si tratta, in sostanza, di uno spostamento della critica del dominio dalla politica, dove non può più convincere, all'economia [2]. Chi nell'economia dispone del potere è definito « capitalista » e respinto frontalmente, senza che l'analisi possa raggiungere una profondità sufficiente. Non serve qui analizzare fino a qual punto la teoria del valore di Karl Marx (1818-83), senza dubbio significativa, abbia ancora credito a questo proposito. Lo sviluppo storico è avanzato troppo rapidamente — non da ultimo grazie ai tentativi di attuazione politica della teoria marxista — perchè si possa ancora far riferimento a questo arsenale.

2. Ciò analogamente vale, tutto sommato, per i più recenti interessi alla « teoria dello stato ». Cfr. ad es. l'interpretazione della necessità di denaro nello stato del benessere come « crisi finanziaria strutturale dello stato interventista in evoluzione, risultante dal sistema di produzione », in Rolf Richard Grauhan, Rudolf Hickel (Hrsg.), *Krise der Steuerstaat? Widersprüche, Perspektiven, Ausweichstrategien,* Opladen, 1978 (cit. p. 18).

Contro tutte le apparenze, il marxismo e simili teorie di « sinistra » mancano di radicalità — non di radicalità politica, ma certamente di radicalità teorica. Gli strumenti concettuali, considerando lo stato attuale dello sviluppo economico, non sono sufficientemente astratti. La struttura dialettica della teoria richiede punti di attacco fortemente semplificati per la negazione. Così il problema della proprietà dei mezzi di produzione è considerato la questione centrale della società moderna. Ciò consente quello spostamento della critica del dominio dalla politica all'economia, però non permette alcuna analisi approfondita della realtà sociale alla fine del XX secolo.

Non meno fatale è tuttavia il semplice auspicio di un « mutamento di tendenza », che si compiace del disastro delle idee politiche di sinistra come di un dono insperato. Che un tentativo di comprendere la società sia fallito non significa ancora che un tale tentativo non debba più essere intrapreso. La velocità con cui i rapporti sociali mutano vieta di lasciarsi andare. Si deve perciò tener conto del fatto che la moderna società ora, per la prima volta, dà una forma alle condizioni della propria possibilità e certo, indirettamente, anche del proprio ambiente. Però, se questo è vero, non è la critica del potere in ambito politico e/o economico, bensì l'analisi sistema/ambiente, la forma con cui si possono percepire gli impellenti problemi del presente.

3. FONDAMENTI TEORICO-SOCIALI

Ogni teoria politica è, esplicitamente o implicitamente, guidata dalle premesse di una teoria della società, perchè la politica è un fenomeno sociale. Contro l'accettazione veteroeuropea di un fondamento politico della società, si è imposta, nel XIX secolo, la tesi di una separazione di stato e società, Il prezzo fu alto: una limitazione del concetto di società al sistema dei bisogni, in altre parole all'economia. Spesso questo atteggiamento teorico vige ancor oggi. Così il politico, e soprattutto il giurista, considera di frequente la società come qualcosa che si « contrappone » allo stato [1]. Si dice: lo stato ha a che fare con le « forze sociali ». Però lo stato non è esterno alla società, è uno dei suoi sistemi funzionali. Perciò conviene servirsi di un'altra regola linguistica: la società è il sistema sociale più esteso, che ordina tutte le possibili comunicazioni tra gli uomini. Il sistema politico è uno dei suoi sottosistemi, oltre il quale altri sottosistemi si sono differenziati; prima di tutto i sistemi della religione, della scienza, dell'economia, dell'istruzione, della vita familiare, dell'assistenza medica, ecc. Questi singoli sottosistemi realizzano la società da un angolo visuale di volta in volta specifico, con specifiche prospet-

1. Vedere, per questa tradizione e per la sua ininterrotta efficacia, Ernst-Wolfgang Böchenförde (Hrsg.), *Staat und Gesellschaft*, Darmstadt, 1976.

tive sistema/ambiente. Così il sistema dell'economia ed il sistema dell'istruzione appartengono all'ambiente sociale del sistema politico e, a sua volta, il sistema politico all'ambiente dell'istruzione e dell'economia. Questa separazione non esclude forti interdipendenze specifiche; però è un presupposto affinchè le richieste verso le singole funzioni della società possano essere accresciute e crescentemente adempiute.

Gli uomini, le concrete persone individuali, non sono attribuibili però a nessuno di tali sistemi, e neanche alla società stessa nel suo insieme. La società non consiste di uomini: consiste di comunicazioni tra uomini. E' importante sottolineare questo assunto basilare. Esso separa la teoria sociale dei sistemi dalla vecchia tradizione del pensiero politico e costituisce un'indispensabile premessa per un'analisi del rapporto con l'ambiente del sistema sociale e dei suoi sottosistemi — analisi a cui decisamente ci dedicheremo.

Partendo da queste premesse si può concepire lo sviluppo sociale avvenuto fino ad ora come *crescita delle prestazioni comunicative* (ma non come crescita degli uomini nel senso di Rousseau o di Nietzsche). Grazie a conquiste culturali, che qui non citiamo una per una, e ancor meno poi possiamo trattare, le possibilità di successo della comunicazione umana sono state spinte nell'improbabilità. A ciò hanno concorso due principi: la differenziazione di un particolare ceto superiore con comunicazione illuminata al suo interno e gravida di conseguenze, e la differenziazione di specifici centri di gravità delle funzioni, innanzitutto di tipo religioso, politico e commerciale. Da questo *humus* la società moderna riceve il suo particolare profilo, storicamente unico: è caratterizzata da un primato della differenziazione funzionale con la conseguenza di un'immensa crescita di comunicazioni altamente specializzate e di successi della comunicazione. Con ciò le potenzialità dell'azione umana, mai organizzate così prima d'ora, possono essere specializzate e coordinate. La verità garantita dalla scienza, il denaro, il po-

tere politicamente organizzato e diffuso nella forma del diritto, servono da dispositivi di azione, anche nel caso si tratti di un comportamento che l'uomo, antropologicamente inteso, di per sè non avrebbe mai. L'improbabile diventa possibile, anzi aspettativa abituale, può cumulare i propri effetti, può accrescersi da sè, e lo ha fatto, con tutte le profonde conseguenze sull'ambiente della società, sull'ecosistema del globo, incluso l'uomo stesso.

Risultato di questo sviluppo è il sorgere di una pluralità di sistemi sociali che uniscono l'elevata *sensibilità per determinate questioni fattuali* all'*indifferenza per tutte le altre*. La limitata capacità di orientarsi verso un ambiente complesso è applicata, da diverse posizioni, in diversi modi; deve però sempre fare i conti con disattenzioni da tutti i restanti punti di vista. Ogni perseguimento di questo sviluppo accresce contemporaneamente la sensibilità e l'indifferenza, ed accresce, in modo più *che proporzionale, l'indifferenza,* perchè ogni determinazione di caratteristiche deve corrispondere all'indifferenza per *tutte le altre*.

La civilizzazione e le sue conseguenze sono, in altre parole, il risultato della differenziazione delle prestazioni comunicative umane dalle loro condizioni naturali. Dal punto di vista dell'evoluzione socio-culturale, per di più, oggi si è arrivati ad una situazione in cui il sistema sociale trasforma profondamente il proprio ambiente modificando le premesse su cui aveva fondato la propria differenziazione. Per adattarsi a questa situazione, è disponibile, ancora una volta, solo la comunicazione, e ci si chiede se e come le tradizionali condizioni del successo della comunicazione, innanzitutto la verità qualificata scientificamente, il potere qualificato giuridicamente ed il denaro, possano soddisfare queste esigenze.

Perciò uno dei problemi maggiori è quello delle visuali ancora una volta drammaticamente verticizzantisi: una società articolata in sottosistemi *non dispone di alcun organo centrale*. E' una società *senza vertice e senza cen-*

tro[2]. La società non è più rappresentata nella società da un proprio, per così dire, genuinamente sociale, sottosistema. Nella storia dei sistemi sociali del vecchio mondo era proprio questa la funzione della nobiltà: essere la *maiores partes*. L'etica della nobiltà ne teneva conto e religione e politica, tra le funzioni qui considerate, concorrevano al primato dell'ordinamento sociale. La società era considerata come *societas civilis* e come *corpus Christi*. Le condizioni strutturali di questo rappresentarsi di tutto nel tutto, tuttavia, risiedono in una differenziazione sistemica stratificata gerarchicamente e sono scomparse con questa. La società moderna è un sistema senza portavoce e senza rappresentanza interna. Proprio per questo i suoi valori di base diventano ideologie. Invano si cerca all'interno dei sistemi funzionali della società un a priori e persino invano si annuncia il tramonto della cultura e la crisi di legittimazione. Si tratta di un fenomeno strutturalmente condizionato: della condizione della complessità e della di volta in volta funzionalmente specifica capacità di prestazione della moderna società.

La teoria politica ha ripetutamente — da Hegel a Treitschke a Leo Strauss a Hannah Arendt — tentato di opporsi a questa diagnosi e di concepire lo stato e la politica come centri di controllo della società con responsabilità etica fondamentale per ciò che in essa, e con essa, accade. Questo avviene tipicamente — e signi-

2. Il poter indicare qui due concetti — centro e vertice — ha a sua volta fondamenti nascosti nella tradizione veteroeuropea e dipendenti dalla sua distinzione di etica e politica. In connessione con questa distinzione aristotelica fu elaborata l'etica sociale come dottrina dell'amicizia in direzione del centro, di un'amicizia perfetta, intensificata, accresciuta, dei virtuosi della virtù (Pnitios, Cicerone). La dottrina della società politica (societas civilis) per contro, rimane, con la sua idea di ordine, gerarchicamente strutturata. La differenza può aver avuto essa stessa una funzione semantica per la diffusione dell'attenzione. In ogni caso ha lasciato in eredità la possibilità, di cui noi nella moderna società siamo privi, di formularla in una duplice visuale, come centro e come vertice.

ficativamente — col ritorno al concetto greco, platonico e aristotelico, di politica. Un apparato concettuale invecchiato, da tempo non più adeguato, sembra ottenere nuova plausibilità grazie ad esigenze di tipo nuovo [3]. Una delle questioni di fondo dell'orientamento teorico e politico del presente è, perciò, se si possa tollerare l'idea di una società senza centro e proprio in ciò vedere le condizioni per una politica capace di democrazia; oppure se si creda di potere, o persino di dovere, assegnare alla politica, di fronte alla situazione globale del sistema sociale, di nuovo, una responsabilità centrale, contro cui forse si infrageranno i suoi attuali limiti e le gravose procedure della formazione dell'opinione democratica.

Con la diagnosi teorica tentata qui la questione è risolta nel senso della soluzione suddetta: non si può centrare sulla politica una società funzionalmente differenziata senza distruggerla. Però è chiaro che questa enunciazione in ambito politico può essere considerata solo come opzione e che, in quanto teoria politica, deve ancora essere sostenuta politicamente.

Un'ulteriore considerazione porta allo stesso problema. L'attuale dominante forma di differenziazione del sistema sociale ha così forti ripercussioni sul suo ambiente, sulle risorse naturali e motivazionali, sulle cose e sugli uomini, che l'ambiente comincia a diventare fattore centrale del futuro. Si deve perciò calcolare che tale rapidamente crescente rilevanza dell'ambiente ottiene un ampio adeguamento nell'intera struttura di differenziazione interna; quindi anche il livello delle pretese, in riferimento alle funzioni speciali, si abbassa di nuovo. I mutamenti di mentalità che questo processo provoca, si possono osservare innanzitutto nella ricerca di forme di vita che si distanziano totalmente dagli schemi della differenziazione della società, inoltre nel rinascere del regionali-

3. Cfr. in proposito Stephen T. Holmes, « Aristippus in and out Athens », *American Political Science Review*, 73, 1979, pp. 113-128.

smo politico, in esperimenti di gruppi di autoassistenza, nel ritorno a preferenze locali relativamente semplici e vicine alla natura, o in altro. Anche a questo proposito si pone il problema se un sistema come la democrazia, differenziatosi per la funzione della politica, possa portare avanti questo processo di adattamento di cui esso è, nello stesso tempo, la vittima; oppure se l'accettazione dell'inevitabilità sia la via di uscita politicamente più comoda ed anche più sensata per il mantenimento della politica democratica. In ogni caso, controversie e prese di partito per cui si tratta in definitiva solo del controllo statale della produzione e della distribuzione economica, non danno un quadro sufficiente per decidere di questo problema di fondo.

4. STATO DEL BENESSERE: INCLUSIONE POLITICA

Lo stato del benessere viene per lo più caratterizzato come stato che predispone in larga misura prestazioni sociali per particolari strati di popolazione introducendo perciò nuovi costi in misura rapidamente crescente. E' ovvia quindi la prognosi che tali imprese falliscano a causa dei propri costi. Questa diagnosi, e la terapia del risparmio che ne consegue (o anche della crescita economica da ottenersi in ogni caso necessariamente) tiene conto solo dei sintomi e non della profonda struttura sociale del fenomeno. Formuliamo perciò — sulla scorta innanzitutto di T.H. Marshall — un diverso concetto di stato del benessere e proprio con l'aiuto del concetto sociologico di *inclusione* [1].

Il concetto di inclusione sta a significare l'inglobamento dell'intera popolazione nelle prestazioni dei singoli sistemi funzionali della società. Esso si riferisce da una parte all'*accesso* a tali prestazioni, dall'altra alla dipendenza degli stili di vita individuali da queste. Nella

1. T.H. Marshall, *Class, Citizenship, and Social Development*, Garden City, N.Y., 1964; inoltre per sottolineare la formazione di comunanza e l'integrazione sociale, Talcott Parsons, *The System of Modern Societies*, Englewood Cliffs, N.J., 1971 (tr. it. *Le società moderne*, Bologna, 1973) e (concorda con Marshall e Stein Rokkan) Peter Flora, Jens Alber, Jürgen Kohl, « Zur Entwicklung der westeuropäischen Wohlfahrtsstaaten », *Politische Vierteljahresschrift*, 18, 1977, pp. 707-772.

misura in cui l'inclusione si attua, spariscono quei gruppi di popolazione che non prendono parte affatto, o solo marginalmente, alla vita della società [2]. L'articolarsi della popolazione secondo l'entità del suo prender parte, passa in seconda linea (anche se come prima i ceti più alti sono caratterizzati in tutti gli ambiti funzionali da una più alta partecipazione) e ne prende il posto la massa degli uomini comuni e rilevanti tutti allo stesso modo, che assumono ruoli complementari nei singoli sistemi funzionali.

Anche il fenomeno indicato come inclusione ha carattere storico. E' sorto per la prima volta con la dissoluzione della società stratificata in stati della vecchia Europa. In questa società ogni persona (o meglio ogni famiglia) era assegnata ad uno e ad un solo stato. La persona era definita dal proprio stato, era perciò socialmente localizzata e collocata. Grazie allo schema di differenziazione della società, quindi, l'uomo come entità sociale era nello stesso tempo differenziato e determinato. Con il passaggio ad una differenziazione orientata primariamente alle funzioni, questo ordine doveva essere superato; perchè è evidentemente impossibile attribuire gli uomini

2. Il cosciente perseguimento di una politica di sviluppo di tale marginalità, l'esclusione di interi gruppi di popolazione dalla partecipazione alle prestazioni sociali, potrebbe perciò anche essere definite come *esclusione*. In merito ci si può chiedere se l'*evoluzione* delle moderne condizioni di vita in Europa possa essere caratterizzata come graduale inclusione che esige il *pianificato e conformemente accelerato* sviluppo di altre regioni invece che provvisorie esclusioni. Dall'altra parte anche la storia d'Europa non è del tutto esente da esclusioni. Su questo aspetto dell'*ethos* puritano cfr., con particolare riferimento all'odierno Sud-Africa, Jan J. Loubser, *Calvinism, Equality, and Inclusion: The Case of Africaner Calvinism,* in S.N. Eisenstadt (ed.), *The Protestant Ethic and Modernization: A Comparative View,* New York, 1968, pp. 367-383. Cfr. anche Jeffrey C. Alexander, *Core Solidarity, Ethnic Outgroup, and Sociale Differentiation: A Multidimensional Model of Inclusion in Modern Societies,* in Jacques Dofny, Akinsola Akiwowa (eds.), *National and Ethnic Movements*, London, 1918, p. 5-28.

al sistema della religione, dell'economia, della scienza, dell'istruzione, della politica, in modo tale che ogni singolo viva in uno ed in un solo di questi sistemi. In luogo del vecchio ordine subentrano regole d'accesso. L'uomo, come individuo, vive al di fuori del sistema di funzioni, però ogni singolo deve mantenere l'accesso a tutti i sistemi funzionali, se, e nella misura in cui, là sua vita esige il ricorso a funzioni sociali. Dal punto di vista del sistema sociale questa pretesa viene formulata col principio di inclusione. Ogni sistema funzionale include l'intera popolazione, però solo con frammenti di funzioni di volta in volta rilevanti della loro vita. Tutti godono di capacità giuridica, tutti ricevono un'istruzione scolastica, tutti possono entrare in possesso di denaro o cederlo, ecc. Sullo sfondo di questa norma di inclusione *la disparità di possibilità effettive* diventa un problema; proprio perchè essa non è più prodotta dallo schema di differenziazione della società, ma riprodotta in assenza di funzioni.

La realizzazione del principio di inclusione nell'ambito funzionale della politica, porta, come sua conseguenza, allo stato del benessere; stato del benessere, cioè inclusione politica realizzata. Inoltre non si tratta assolutamente solo di sicurezza e di costante ottimizzazione di uno *standard* minimo di benessere sociale per tutti [3], ma anche di problemi particolari di diverso tipo, che potrebbero diventare acuti per chiunque si trovi in determinate situazioni. La crescita si sviluppa quindi non solo in direzione di un innalzamento generale dello *standard* minimo, ma anche in direzione della scoperta di sempre nuovi problemi quali compiti pubblici: pontili sicuri per

3. Così è definito in Harold L. Wilensky, *The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditures,* Berkley, Cal., 1975, p. 1: « The essence of the welfare state is government — processed minimum standards of income, nutrition, health, housing, and education, assured to every citizen as a political right, not as charity ».

i marinai della domenica, asciugatoi ad aria calda per le mani nelle toilettes pubbliche.

La cooptazione di sempre ulteriori aspetti della vita nell'ambito della garanzia politica si è sviluppata gradualmente: corre parallelamente alla differenziazione del sistema politico ed è ad essa collegata. La nascita dello stato territoriale fu il primo passo per garantire, con tutela giuridica, un determinato territorio. Il potere politico fu definito teoricamente (da Bartolo) come giurisdizione. Nella misura in cui sopravvengono la legislazione ed il controllo e perciò si può disporre anche delle condizioni della statualità, il problema dell'inclusione della popolazione entra in questo circolo dispositivo. Viene risolto nella forma della partecipazione attiva alla democrazia parlamentare. La realizzazione della democrazia però significa la fine della limitazione dei compiti dello stato [4]. Da ciò deriva di nuovo un'inclusione sempre crescente dei bisogni e degli interessi della popolazione nell'ambito dei possibili temi politici [5]. Poichè i politici devono ottenere l'adesione della popolazione alla loro gestione, è consigliabile, nel loro interesse, riuscire graditi alla popolazione, far sperare in miglioramenti, essere attenti ai problemi; e la crescente artificiosità delle condizioni di vita dopo la rivoluzione industriale evidenzia più che a sufficienza i motivi di questa condotta.

L'inclusione politica non deve incondizionatamente concedere legittimità di diritti esigibili a tutte le qualità della vita. La sua semantica si è tuttavia già chiaramente

4. Cfr. in proposito, e per i tentativi di ricostruzione, Klaus Hespe, *Zur Entwiklung der Staatszwecklehre in der deutschen Staatsrechtswissenschaft des 19. Jahrhunderts,* Köln-Berlin, 1964.

5. In questa evoluzione storica la Germania è sotto molti aspetti un caso anomalo — innanzitutto perchè qui si è reagito spesso in modo difensivo o anche anticipatorio alle tendenze già riconoscibili nell'Europa dell'ovest. Cfr. in merito, Flora *et al.*, *op. cit.*, 1977; Wolfgang Zapf, « Modernization and Depelopment: The Case of Germany », in *Social Science Information,* 18, 1979, pp. 219-246.

spostata da « carità » a « pretesa ». Non è conforme all'autocoscienza del libero cittadino (cioè alle organizzazioni di interessi) chiedere carità. Ciò significa: accettare già in anticipo il rifiuto. Si « esige » e « non si è soddisfatti ». Questo stile appartiene alle esigenze di presentazione nella lotta politica per l'affermazione e la corrispondente valutazione è assunta dalle istanze di distribuzione. Così non ci si deve meravigliare che, se non si dà più alcun benessere, non ci sia più neanche ingratitudine [6].

Una teoria che riflette la situazione venutasi a creare, può tendere a subordinare alla politica il condizionamento totale dei livelli di vita raggiunti — e perciò a ricadere nell'antico modello. Spesso si constata anche una regressione della differenziazione di politica ed economia (« stato » e « società »). Una tale concezione lascia in definitiva la differenziazione ancora all'interno dell'apparato organizzativo con cui la politica cerca di attuare il proprio piano. Gli stati socialisti del blocco dell'est perseguono coscientemente questa via e forniscono già un'esperienza materiale di quale possa essere una realizzazione politica con queste premesse.

Il concetto di stato del benessere non costringe però a conclusioni così avanzate — nè nella teoria nè nella prassi. L'errore teorico sta nella subordinazione ad una costanza di somme: tanto più di determinazione politica, tanto meno di altre determinazioni; tanto più stato, tanto meno libertà. Oltre a ciò c'è la crescente complessità della vita sociale, la moltiplicazione dei punti di vista non tenuta in conto, in cui può determinarsi qualcos'altro. In queste condizioni di alta complessità sociale possono ben

6. Già Saint-Evremond, però, aveva questo dubbio, che quindi risale al XVII secolo: « Il y a beaucop moins d'ingrats qu'on ne croit; car il y a bien moins de généreux qu'on ne pense » (Charles de Saint-Evremond, *Sur les ingrats,* in *Oeuvres,* Paris, 1927, vol. I, pp. 153-158 (153).

darsi anche condizioni di incremento[7] in cui un di più di realizzazione politica, di produttività economica, di progresso scientifico, è combinabile con un ampio repertorio di possibilità di vita personalmente individualizzate — *però solo a date condizioni molto specifiche.* In astratto, lo stato del benessere non ci pone dunque tanto davanti al problema della totalizzazione e delle dedifferenziazione; piuttosto si tratta di condizioni date le quali le possibilità possono essere combinabili l'un l'altra ed eventualmente anche ricombinabili.

Vale la pena, da questa situazione, guardare ancora una volta indietro, ai motivi per cui nel XVII secolo il concetto di *interesse* è stato introdotto nella discussione politica[8]. Sempre, per ciò che può riguardare il contenuto: l'interesse è qualcosa che solo l'interessato può giudicare. Solo lui può dire se ha o se non ha determinati interessi. Proprio da ciò si è dedotto che è necessario farlo partecipare al processo politico di formazione della volontà. L'inclusione politica non solo passiva (sicurezza del diritto), ma anche attiva (democrazia) presuppone questo concetto autoreferenziale di interesse. Solo più tardi, con la tendenza all'inclusione dell'intera popolazione e col sempre più ampio sviluppo del campo politico di assistenza, sorse il dubbio sulla « maggiore età »

7. Questa è una tesi nota in sociologia fin da Durkheim. Cfr. Emile Durkheim, *De la Division du travail social,* Paris, 8193 (tr. it. *La divisione del lavoro sociale,* Milano, 1962).

8. Cfr. in particolare J.A. Gunn, *Politics and the Public Interest in the Seventeenth Century,* London, 1969; inoltre anche Felix Raab, *The English Face of Machiavelli: A Changing Interpretation 1500-1700,* London, 1965, pp. 157 ss. e 246 ss.; Wolfgang Hirsch-Weber, *Politik als Interessenkonflikt, Stuttgart,* 1969; Hartmut Neuendorff, *Der Begriff des Interesses: Eine Studie zu den Gesellschaftstheorien von Hobbes, Smith und Marx,* Frankfurt, 1972; Albert O. Hirschman, *The Passions and the Interest: Political Arguments for Capitalism berore Its Triumph,* Princeton Univ. Press, Princeton, 1977 (tr. it. *La passione e gli interessi: argomenti politici in favore del capitalismo prima del suo trionfo,* Milano, 1979).

dei cittadini; ed a ciò corrispose poi l'abitudine di rendere accessibile l'interesse in base a teorie sociologiche o ad analisi statistiche che accertano le disugliaglianze. In un certo qual modo le scienze sociali portano così all'interdizione del cittadino, interdizione che esse deplorano, proprio disponendo del suo interesse [9]. E' errato, anche se sociopoliticamente e « praticamente » affascinante, pensare che l'esito possa essere la composizione degli interessi [10]. Non si può seriamente presupporre che ognuno abbia un proprio interesse all'eliminazione di tutte le disuguaglianze rilevanti — si pensi solo alla disuguaglianza di istruzione. Rimane un problema il fatto che la capacità di avere interessi (non solo, ma di poterli formulare ed imporre) è distribuita in modo diseguale. Ma le pianificazioni dello stato del benessere miranti a questo hanno un ambito di efficacia molto più ristretto, rispetto a tutto ciò che può essere necessario per favorire gli interessi subordinati.

Un ulteriore approfondimento di queste considerazioni porta alla differenziazione di istruzione e politica. Mentre l'istruzione può avere a che fare con lo sviluppo degli interessi e dispone a tal fine di propri meccanismi di inclusione (innanzittutto l'obbligo scolastico), la politica può solo far seguito ad interessi formati. Nei riguardi di persone che non esprimono alcun interesse — e

9. Perciò si pensa meno alle premesse ed ai risultati concreti della ricerca che ad un modo di vedere con ciò profondamente legato, che quindi provoca contemporaneamente protesta contro se stesso. Cfr. in questo contesto anche Friedrich H. Tenbruck, « Die unbewältigten Sozialwissenschaften », *Zeitschrif für Politik,* 27, 1980, pp. 219-230.

10. Questa conclusione è consentita anche dal fatto che lo stato del benessere, per il raggiungimento dei suoi obiettivi si serve dei media della comunicazione diritto e denaro, che sono in condizione di rendere visibili le differenze minime e di suscitare interesse pro o trasformazioni che altrimenti non sarebbero notate. Anche se lo stato del benessere si impiglia nella realtà da lui stesso creata. Ritorneremo di nuovo su questo argomento nel capitolo 13°.

questo può essere un problema tanto dei giovani che degli anziani — lo sforzo politico manca. Qui si toccano i limiti immanenti dell'inclusione politica e nello stesso tempo i sintomi della sua dipendenza dagli sviluppi nell'ambito dell'economia, dell'istruzione e della stratificazione sociale. Sarebbe una pretesa eccessiva nei confronti delle possibilità dello stato del benessere, ma anche una vistosa sopravvalutazione, volerlo trasformare in direzione di un'assistenza alla popolazione portatrice di interessi.

5. LA POLITICA COME SISTEMA AUTOREFERENZIALE

L'inclusione è un principio « aperto », in quanto stabilisce *che* tutti godano di attenzione politica, ma non fissa *in che modo*. Nella misura in cui l'autodeterminazione del proprio interesse è lasciata al singolo, l'attribuzione di importanza, la selezione politica, la tematizzazione di interesse diventano un affare che non può essere regolato che nel sistema politico. Questo richiede *comunicazione*. Ciò che può diventare politicamente rilevante si delinea in connessione con quanto già ha rilevanza politica. Ciò che è valido politicamente si autoriproduce con l'inclusione e con l'assorbimento degli interessi provenienti dall'ambiente del sistema politico. La politica condiziona le proprie possibilità — e proprio per questo evidentemente diventa sensibile a ciò che il suo ambiente chiede ed esige. Non è sufficientemente comprensibile nè come un sistema chiuso, nè come un sistema aperto. E' entrambe le cose contemporaneamente.

A questo punto le difficoltà che si accumulano per la teoria e per la conseguente ricerca scientifica, sono fondate sul loro stesso oggetto. Devono essere colte col concetto di « sistema autoreferenziale ».

Si definisce autoreferenziale un sistema che *produce e riproduce da sè gli elementi di cui è costituito*. — In questo caso quindi le decisioni politiche [1]. Anche se un

1. Cfr. il concetto di vita in Humberto R. Maturana, Fran-

tale sistema non è costituito da altro che dai propri elementi, può autoriprodursi un determinato ordine di questi elementi. Dalla necessità di conservazione della capacità di riprodurre in se stessi sempre nuovi elementi, consegue l'esigenza dell'autoreferenza come condizione di tutte le operazioni del sistema. Un sistema autoreferenziale può perciò condurre operazioni solo con l'autocontatto, cioè in sintonia con altre operazioni proprie. Non c'è per tale sistema, come per il cervello, nessun diretto rapporto stimolo-risposta con l'ambiente; piuttosto tutto quello che il sistema può fare è determinato da considerazioni interne al sistema. Ogni decisione fa riferimento ad altre decisioni dello stesso sistema, altrimenti non potrebbe essere una decisione, e le singole decisioni possono esperire il proprio senso solo in tale riferimento interno, come contributo al perseguimento o all'impedimento di altre decisioni, come anello di una catena, come dipendente, nelle sue conseguenze, da decisioni collegate, o anche da tutti questi motivi contemporaneamente: come decisione di non decidere perchè le premesse o le possibilità di collegamento non sono sufficientemente garantite.

Un tale sistema quindi rende possibili gli elementi stessi di cui è costituito. Non fa riferimento al proprio ambiente, ma si autocostituisce in se stesso. Può perciò essere costituito da elementi che non sono affatto presenti nel suo ambiente (o solo all'interno di altri sistemi autoreferenziali) — ad esempio da azioni o da decisioni che non potrebbero affatto esistere come individualità singole. Ciò però è possibile solo se in tutte le interdipendenze con processi dell'ambiente, in tutte le dipendenze da materiali e informazioni, si mantiene sempre intatto e funzionante un ordine di produzione autoreferenziale. Il mantenimento di tale ordine diventa il momento

cisco J. Varela, *Autopoiesis and Cognition: The Realization of the Living,* Dordrecht, 1980, come la tesi che alle basi di un ordine di vita non è possibile altro sistema che quello referenziale.

imprescindibile della costituzione di ogni singolo elemento, così che ogni singolo elemento — nel nostro caso ogni decisione politica — rimanda sempre anche a questa unità di costituzione, il che, spesso, può voler significare: per quanto riguarda il contenuto ed in riferimento all'ambiente.

Questo modo di operare autoreferenziale è stato per lungo tempo accusato di essere logicamente circolare e quindi improduttivo. Sono ovvi anche l'interpretazione ed il rifiuto dell'autoriferimento come una sorta di « egoismo ». Per la prima volta negli anni scorsi la ricerca sistemica ha cominciato seriamente a far proprio il sistema dell'autoreferenza nei sistemi e ci si può aspettare che questi studi forniscano importanti impulsi alla teoria politica.

Dal punto di vista sociologico l'autoreferenza è il risultato di una differenziazione sistemica evolutiva; l'autoreferenza politica è perciò un risultato della differenziazione sociale di uno specifico sistema politico. Lo sviluppo di forme organizzative autoreferenziali corrisponde proprio alla richiesta che questo sviluppo storico traccia e, nella misura della sua realizzazione, impone: l'autoreferenza rende possibile la pubblicità del contenuto, per temi mutevoli, con relativa costanza delle strutture che dirigono le operazioni (organizzazioni di partito, organizzazioni ministeriali, diritto...). Rende possibile anche l'inclusione di tutta la popolazione nell'ambito di accesso alla politica — chiunque fa diventare qualsiasi cosa tema politico. Perciò si è partiti da uno sviluppo strutturale tanto positivo quanto inevitabile, che ci vincola a questo tipo di utilizzo delle funzioni sociali. Tanto più quindi è importante comprendere adeguatamente il fenomeno, assicurarlo contro fraintendimenti e chiarire la sua problematica strutturale.

Un'analisi precisa deve partire dalla constatazione che solo i contesti comunicativi e non gli « uomini » possono differenziarsi (cfr. cap. 3). Ci sono processi di comunicazione politica, con cui la politica si autosensibilizza,

cioè diventa sensibile a problemi e a compiti, tramite i quali si pone in riferimento al proprio ambiente sociale. Così ad esempio la rilevanza politica di « temi » (ed anche la rilevanza politica di persone) si forma, cresce e poi di nuovo perde di importanza, in processi di comunicazione interni al sistema politico, senza dover corrispondere con precisione a mutamenti dell'ambiente. La discussione politica assicura a se stessa le proprie premesse — e si scoraggia dopo un certo periodo di sforzi infruttuosi. Inoltre ci sono delle premesse generalmente accettate, dei valori fondamentali per cui, già fin dall'inizio di una campagna di comunicazione, il consenso è presupposto; e c'è, per quanto riguarda lo « stato delle cose », un tipo di coscienza storica, per cui è sufficiente che i partecipanti abbiano una memoria storica corta. L'intuizione di ciò che può succedere è una premessa importante della partecipazione. I contatti con l'ambiente restano indispensabili: danno impulso, o anche argomenti, a ciò che « non accade ». Però la vera e propria condizione del funzionamento, la indispensabile premessa della partecipazione, il caratteristico segno di riconoscimento per l'attribuzione di comunicazioni al sistema politico, sta nell'autoreferenza politica: nel costante riferimento della politica alla politica

L'idea del benessere come scopo politico (invece che come nel medioevo: *pax et iustitia*) è il preciso correlato dell'autoreferenza politica. L'autoreferenza è innanzitutto tautologia; il benessere il corrispondente indefinito principio. L'incremento del benessere può perciò significare sempre se stesso ed esprimere benessere. « Welfare is of unlimited scope » [2], non ha alcun termine, presuppone se stesso nella produzione delle proprie possibilità e dei propri problemi. Analogamente, il principio di compensazione ed i valori cardine dell'uguaglianza e della sicurezza non sono limiti, ma solo punti di riferimento

2. Dice William A. Robson, *Welfare State and Welfare Society: Illusion and Reality,* London, 1976, p. 174.

per la ricerca di ambiti di intervento per lo stato del benessere. L'unità di autoreferenza e di idea di benessere segnala l'unità di compiutezza ricorsiva (chiusura) e apertura tematica della politica. La connotazione semantica corrisponde ad una struttura che comunque si presenta con la differenziazione funzionale del sistema politico. Si trasformano così, tuttavia, anche i problemi con cui un tale sistema ha a che fare.

Mentre nelle vecchie formazioni sociali con una politica strutturata gerarchicamente, il pericolo del dispotismo, dell'arbitrio, dell'abuso di potere, segnavano il momento in cui la politica diventava un problema ed una minaccia per se stessa, nello stato del benessere sopravvengono problemi che si caratterizzano per il modo di operare autoreferenziale. Il problema dell'abuso di potere non diviene obsoleto per questo e lo stato di diritto costituzionale da questo sviluppatosi non diventa superfluo; però lo svantaggio di uno sviluppo strutturale a rischio non è più pienamente comprensibile con tali categorie e ci sono sintomi di sviluppi che destano preoccupazione in tutt'altra direzione. Scaturiscono da lacune nella percezione dell'ambiente e non sono risolubili nè con la divisione dei poteri, nè con controlli statali.

Un problema tipico dei sistemi autoreferenziali (e proprio dei sistemi autoreferenziali ben strutturati) risiede nella tendenza alla *cortocircuitazione* dell'autoreferenza. Nel sistema politico lo schema governo/opposizione è la prima e molteplice causa di ciò. Molto del « politico » gioca all'interno di questa opposizione. Un insuccesso del governo viene registrato a credito dell'opposizione e viceversa. Un attacco all'« incapacità » del governo dimostra quasi esclusivamente la capacità dell'opposizione. La cortocircuitazione consiste nella tecnica di riconoscersi nella critica dell'altro. Non si tratta solo, come vorrebbe una critica a buon mercato del parlamentarismo, di un discorso alla finestra per il pubblico; anzi ci si deve chiedere se, e fino a che punto, il pubblico segua questo tipo di prassi politica. Però sicuramente è

la forma più semplice di trasformare in comunicazione l'autoreferenza politica al di là di tutti i campi tematici e nonostante tutti i contenuti [3].

Lo stesso vale per quanto riguarda ciò che si definisce lo specifico codice politico: la classificazione dei temi in « progressisti » e « conservatori » [4]. Quest'ultima sembra appartenere alle condizioni della capacità politica dei temi che possono essere ordinati da tale schema (eccezioni degne di nota si presentano soprattutto nel campo della politica estera). Tali attribuzioni rendono possibili attribuzioni di sè o degli altri, all'una od all'altra parte o viceversa: cortocircuitazione dell'autoreferenza. Sul contenuto stesso si può comunicare poi con semplificazioni estreme.

Importanti ambiti di comunicazione della società possono essere ordinati sulla base di schematismi binari di questo tipo — come vero/falso, giusto/ingiusto, sano/malato. Ma il problema è se, e fino a che punto, la politica possa riuscire, in una società in cui comunque tutto cambia molto rapidamente, ad ottenere col codice progressista/conservatore, un effettivo controllo dei problemi. Il pericolo è che si arrivi troppo rapidamente ad opzioni interne a questo codice.

3. Indipendentemente da questo problema della circuitazione autoreferenziale dell'opposizione, ci sono anche ricerche che indicano come lo sviluppo verso lo stato del benessere sia stato stimolato dalla concorrenza dei partiti, sulla base delle differenze di classe e, con queste premesse tutti i partiti (e non solo quelli che rappresentano speciali interessi di ceti bassi) si preoccupano crescentemente di una programmatica dello stato del benessere. Cfr. Charles F. Cnudde, Donald J. McCrone, « Party Competition and Welfare Politics in the American States », *American Political Science Review*, 63, 1969, pp. 858-866; Edward T. Jennings Jr., « Competition Constituencies and Welfare Politics in American States », *American Political Sciences Review*, 73, 1979, pp. 414-29. E' tanto significativo quanto, in genere, difficilmente possibile empiricamente, attribuire le distinzioni alla differenza tra partiti.

4. In merito cfr. Niklas Luhmann, « Der Politische Code: 'Konservativ' und 'Progressiv' in systemtheoretische Sicht », *Zeitschrift für Politik*, 21, 1974, pp. 253-71.

o a non decisioni. Inoltre, col problema della cortocircuitazione, i sistemi complessi autoreferenziali si seducono da sè con l'*uso negativo* delle loro concatenazioni interne. Si può anche parlare di ondate di scoraggiamento relativamente alte. Purchè nel sistema si possa agire, purchè sia disponibile una preparazione adeguata e purchè ci si possano aspettare adeguate connessioni di azioni, è ovvio riferire l'altro negativamente a se stessi, il che significa: niente da fare, senza vedere riferita se stessi la « colpa ». Per l'ambito politico in senso stretto si è parlato di non-decisioni [5], per l'ambito dell'amministrazione di coordinamento negativo [6]. Il fenomeno è tanto più rilevante in quanto le vecchie teorie hanno sempre temuto troppo e non troppo poco, l'uso del potere, più l'attività arbitraria che non l'inerzia. In ogni caso si tratta di un problema che si presenta come molto generale, che non può nè essere liquidato come caratteristica della « burocrazia », nè combattuto con controlli.

Sebbene l'area semantica dell'autoreferenza politica disponga di semplificazioni di questo tipo e sia, probabilmente, anche addestrata a queste, non è esclusa la comunicazione orientata alla complessità. Cortocircuitazione ed uso negativo rendono la circolarità vuota di contenuto tanto più evidente — e deludente. Tutti i sistemi autoreferenziali devono spezzare questo circolo interno — faccio quello che vuoi, se vuoi quello che faccio — e ciò accade parte per mezzo del rinvio alla propria *storia*, parte per mezzo del rinvio al proprio *ambiente*. Allo scopo di poter disporre del concetto per un'ulteriore utilizzazione, vogliamo definire queste *rotture di interdipendenza* come *storicizzazione ed esternalizzazione*. Entrambe sono, a ben vedere, sviluppi interpretativi che hanno luogo

5. Cfr. Peter Bachrach, Morton S. Baratz, *Power and Poverty: Theory and Practice*, New York, 1970.

6. Cfr. Fritz Scharpf, « Planung als politischer Prozess », *Die Verwaltung*, 4, 1971, pp. 1-30, ora ristampato in *Planung als politischer Prozess*, Frankfurt, 1973.

nel sistema e non se ne può trarre alcuna sicura deduzione su come la storia sia realmente andata o su cosa in realtà avvenga nell'ambiente.

Con l'ausilio di questo apparato concettuale si può formulare la tesi che nelle moderne società, complesse e dinamiche, la scelta tra queste due strategie, storicizzazione ed esternalizzazione, non sia lasciata alla discrezione. Per questo le condizioni mutano così rapidamente. Sicuramente cresce anche la coscienza storica e proprio i recenti studi storici di sociologia dello stato [7] sottolineano tale dipendenza di tutta la « modernizzazione » da vantaggi storici. Per i paesi in via di sviluppo è particolarmente importante che nel processo di differenziazione si colga anche il loro sistema funzionale. Per i paesi pienamente industrializzati e altamente sviluppati in direzione di moderne condizioni di vita invece, l'ambiente diventa fulcro particolarmente importante dell'orientamento e di conseguenza l'esternalizzazione dell'autoreferenza diventa la strategia primaria.

Per tali motivi ci limiteremo, in quanto segue, ad un'analisi dell'esternalizzazione tipica dello stato del benessere, accostandocisi criticamente. Dobbiamo prima però comprendere con maggior precisione la struttura della differenziazione interna del sistema politico, perchè da questa dipende come e dove il circolo della comunicazione politica debba essere spezzato.

7. Cfr. S.N. Eisenstadt, *The Political System of Empires*, New York, 1963; ders. (ed.), *Post-Traditional Societies*, New York, 1974; S.N. Eisenstadt, Stein Rokkan (eds.), *Building States and Nations*, 2 vol., Beverly Hills, 1973-74; Charles Tilly (ed.) *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton, 1975; Peter Flora, Jens Alber, Jürgen Kohl, « Zur Entwiklung der westeuropäischen Wohlfahrtsstaaten », *Politische Viertejahresschrift*, 18, 1977, pp. 707-772; Gianfranco Poggi, *La vicenda dello Stato moderno. Profilo sociologico*, Bologna, 1978; Bertrand Badie, *Le Développement politiques*, Paris, 1978; Bertrand Badie, Pierre Birnbaum, *Sociologie d'Etat*, Paris, 1979.

6. GERARCHIA E CIRCOLARITA'

Tutti i sistemi sociali dell'era moderna, nella misura in cui ha avuto luogo la differenziazione di particolari istituzioni politiche, hanno dato forma, parallelamente a queste, ad una struttura sociale gerarchicamente strutturata. Tutti gli ordinamenti sociali, secondo Aristotele, distinguono una parte dominata ed una parte dominante. Anche lo stato della più recente epoca moderna è stato fondato, in questo senso, sulla differenziazione tra suddito ed autorità. La differenza tra sopra e sotto propria del sistema stratificato, si è perciò ripetuta nelle istituzioni politiche e grazie a queste si è rafforzata. Anche all'interno delle istituzioni, innanzitutto all'interno della già precocemente formatasi burocrazia, era ripetibile questo principio della gerarchia. Poterono formarsi catene di potere convergenti al vertice. Così il sistema gerarchico dei ceti fu tradotto in una gerarchia di comandi all'interno dell'organizzazione; l'ordinamento fu concepito (perlomeno nella letteratura europea) come condizionato dall'unitarietà di potere e di comando.

Questo periodo storico influisce ancor oggi, con un notevole strascico, sulla formazione della coscienza ed anche sulla teoria. Il governo e l'amministrazione ad esso subordinata rigerenano costantemente un modello sociale che però, al livello del sistema sociale e persino al livello del sistema politico, è stato superato dalle strutture sociali di fatto esistenti.

A livello del sistema sociale la decisionalità si è trasformata grazie al *passaggio da una differenziazione stratificata ad una differenziazione funzionale.* A livello del sistema politico corrisponde il *passaggio da una differenziazione bidimensionale ad una tridimensionale* (nel sistema scientifico corrisponde il passaggio da un ordine gerarchico delle fonti ad una differenziazione di discipline; nel sistema economico il passaggio da una differenziazione gerarchica della « casa », ad una differenziazione secondo produzione/mercato/consumo).

La distinzione tra bidimensionale e tridimensionale indica i tipi di destinatari che sono disponibili per la comunicazione interna nel sistema. Essa ha quindi un significato basilare, tanto per il tipo di comunicazione ammessa che per la misura di differenziazione sistemica che il sistema permette al suo interno. Tutte le gerarchie possono ricondursi ad uno schema binario; distinguono un sopra e un sotto e ripetono questa distinzione, nel caso sia necessaria al loro interno una più elevata complessità. Perciò è evidente che in un ordine gerarchico la comunicazione si sviluppa sullo sfondo di una forma-tipo: comando/ubbidienza. Non c'è quindi bisogno di applicare troppo ampiamente la differenziazione sistemica interna. E' sufficiente siano disponibili, come ruoli nel processo di comunicazione, posizioni dotate di competenze [1].

In linea di principio i sistemi politici evoluti del presente sono strutturati diversamente. Si fondano sulla

1. Che questa concatenazione del pensiero gerarchico, tipica dello sviluppo occidentale non sia l'unica possibile, è dimostrabile paragonandola col sistema indiano delle caste. Anche questo prevede una decomposizione gerarchica della società, però non sulla base di ordine ed obbedienza, ma su quella di « puro » e « impuro ». Da questa distinzione consegue dunque per l'India — diversamente che per l'Europa — la possibilità di automatizzare ampiamente, nonostante la gerarchizzazione, i sottosistemi e di sviluppare le interdipendenze rimaste come problema di governo della casa. Cfr. in merito Louis Dumont, *Homo Hierarchicus; The Caste System and Its Implications,* tr. ingl. 1970.

differenziazione tridimensionale in *politica, amministrazione e pubblico,* da cui, specialmente nell'ambito dell'amministrazione, possono essere totalmente incorporate le gerarchie delle competenze e dei comandi. Il progresso consiste innanzitutto in un considerevole ampliamento del tipo di comunicazione, quindi anche in una maggiore dipendenza dalla comunicazione interna e nel contempo in una più forte differenziazione di sottosistemi nel sistema politico, che, con una più alta interdipendenza reciproca, possono considerarsi e trattarsi reciprocamente l'uno come l'ambiente dell'altro, filtrando e specificando in tal modo il processo comunicativo.

La trasformazione si è effettuata gradualmente. Partendo da questo vantaggio, organizzativamente ed istituzionalmente realizzato, dello « stato » (*government*) e dalla sua differenziazione binaria secondo lo schema della divisione dei poteri, la differenziazione del sistema politico ha portato *innanzitutto alla differenziazione* di un *pubblico* politicamente rilevante, che in tutte le operazioni politiche acquista un'importanza condeterminante (e non solo in quegli atti propri del pubblico che sono le elezioni). Inoltre, innanzitutto sulla base della differenziazione dei partiti politici come organizzazioni di lunga durata dalla fine del XIX secolo, si è autonomizzato anche un particolare ambito di specifica comunicazione politica che si è insediato tra lo stato e il pubblico mediandone i rapporti. Con una tale struttura non si può più interpretare la politica come preparazione di atti di dominio, o come influenza su chi detiene il potere; essa è un particolare sistema per la *politica* nel sistema politico, quindi un sistema sociale complesso, autonomo, che agisce e subisce nel contesto di proprie particolari limitazioni strutturali. Tale differenziazione di pubblico e di politico in senso proprio trasforma necessariamente ciò che in precedenza si poteva definire come « stato » ed era messo alla pari col sistema politico. Per riassumere: in seguito parleremo solo di *amministrazione* (nel senso più vasto, includente il legislativo e l'esecutivo) ed intendendo con

ciò significare la totalità delle istituzioni che, secondo il punto di vista politico, o nell'incarico politico, stabiliscono decisioni vincolanti.

Il passaggio da una differenziazione bidimensionale ad una tridimensionale riguarda in modo profondo quanto viene esperito come realtà politica e tradotto in azione. Anche le tradizionali strutture dello stato di diritto e la divisione dei poteri acquistano così un senso diverso. Soprattutto due mutamenti sono significativi e mostrano la struttura profonda della trasformazione:

1. il sistema politico si orienta decisamente verso gli *ambienti prodottisi al suo interno,* così ad esempio l'amministrazione a premesse poste politicamente e variabili (o non variabili), da una parte, ed alla resistenza del pubblico e della cittadinanza, dall'altra. Ciò conferisce al modo di operare autoreferenziale un grosso significato e filtra fortemente le possibilità di percepire i problemi rilevanti per tutta la società ed i problemi di altri sistemi funzionali, soprattutto dell'istruzione e dell'economia;
2. il potere politico perde il suo chiaro carattere asimmetrico « dall'alto al basso » ed è impiegato nella forma di *circolarità dinamica*: il pubblico influisce sulla politica tramite le elezioni politiche. La politica pone limiti e priorità alle decisioni dell'amministrazione (si intende sempre legislativo incluso). L'amministrazione vincola, tramite decisioni, se stessa ed il pubblico, il quale a sua volta può reagire alle decisioni di nuovo nella forma di elezioni politiche o tramite altre espressioni di opinioni basate su di esse.

In effetti ha così avuto origine un sistema senza centro, un sistema con un più elevato autoorientamento, ma senza orientamento centrale; un sistema che non è più comprensibile con le vecchie teorie della tradizione politica orientate al dominio e che, soprattutto, non può essere più sufficientemente criticato tramite esse. Le forme di critica del dominio degli ultimi tempi, addirittura ne-

vrotiche, dimostrano solo che tale terminologia ha perso il suo oggetto ed è per questo motivo che deve esagerare.

La circolarità della comunicazione, creatasi come conseguenza della differenziazione tridimensionale, deve essere caratterizzata in modo ancor più preciso. Identificando i gruppi funzionali, politica, amministrazione e pubblico, innanzitutto con gli « organi dello stato » cioè parlamento, governo/amministrazione ed elettorato, si è tradotto anche il modello gerarchico della tradizione nell'immagine di una circolarità di potere che corre in una direzione. Il parlamento produce leggi e concede mezzi per obiettivi, l'esecutivo esegue i programmi già decisi politicamente, il pubblico si attiene alle decisioni prese e, da parte sua, elegge il parlamento. Il potere dispone, anche se in forma circolare, di se stesso; anche se in una sola direzione, per così dire in senso orario. In realtà questa circolarità del potere, non appena è stata possibile, ha indotto una controcircolarità. L'amministrazione produce progetti per la politica e domina nei fori parlamentari ed in istituzioni simili. La politica suggerisce al pubblico, con l'aiuto delle sue organizzazioni politiche, cosa deve scegliere e perchè. Il pubblico da parte sua influisce attraverso diversi canali sulle organizzazioni di interesse o anche con lacrime versate negli uffici amministrativi.

Fino a quando si pensa ancora in modo gerarchico, questa controcircolarità sembra illegittima. Si parla di « new despotism » (Lord Hewart) della burocrazia, si deplorano gli sforzi di suggestione dei politici e gli intrighi delle *lobby*. Intanto, anche se senza una teoria, ci si è abituati alla situazione. Si può tuttavia dimostrare che l'induzione di questa controcircolarità è collegata allo sforzo in direzione dello stato del benessere; e che non si tratta certo di un effetto voluto, anche se riconducibile pienamente ad intenzioni politiche. Il motivo di ciò risiede nella tipicità delle fonti di potere.

La circolarità ufficiale del potere si fonda sulla competenza giuridicamente regolata e può perciò imporsi in

caso di conflitto. La controcircolarità si fonda sul sovraccarico di complessità e può perciò imporsi in casi normali. Con lo sviluppo dello stato del benessere la complessità intensifica le occasioni decisionali. Ormai l'amministrazione può influire sul suo pubblico, in un numero sempre maggiore di ambiti solo se questo è disponibile a cooperare, fornisce informazioni e può imporre i propri desideri. Sempre di più le decisioni politiche possono essere prese dall'amministrazione solo sulla base di una prospettiva lungimirante delle alternative e nella prassi per lo più esse accettano o respingono proposte di decisioni presentate senza alternative. Tutto il resto porterebbe ad un sovraccarico di complessità. Ed il pubblico è addestrato a tal punto che la scelta dei candidati, e persino il loro posto nella lista sono già predecisi insieme ai motivi della loro scelta. Quanto più variabili, aperti e complessi diventano i temi trattati in questa circolazione, tanto più si cerca di imporre questo tipo di influenza; tanto più può presentarsi anche capace di conflittualità, perlomeno con le armi del rifiuto e della rassegnazione e tanto meno la spunta in pratica, chi si potrebbe imporre in caso di conflitto regolato giuridicamente (non è comunque contestabile tuttavia che tale possibilità formi la base dell'intero sistema).

Tale analisi può riassumersi come segue: lo sviluppo dello stato del benessere tende ad una sempre maggiore inclusione di temi ed interessi in quanto politicizzabili. Essa tiene conto perciò anche della crescente insicurezza e della dinamica del passaggio da una differenziazione bidimensionale ad una tridimensionale. Ciò porta ad uno spostamento della comunicazione orientata al potere: da una struttura simmetrica (gerarchica) ad una circolare. All'interno di questa c'è poi una sorta di equilibrio tra potere formale ed informale, tra circolarità ufficiale e controcircolarità e questo equilibrio si sposta in favore dell'informale con una sempre crescente complessità interna del sistema politico. Per quanto riguarda un tale sviluppo, esso è poco significativo per ristabilire il potere

previsto ufficialmente e per contenere il contropotere, quindi per difendere le riforme restauratrici. Rimane sempre però una domanda aperta: come in tali condizioni sia in generale possibile una responsabilità politica.

Difficilmente si può sopravvalutare la profondità di tale mutamento strutturale. Esso trasforma la problematica sociale della politica e quindi il senso di tutti i concetti politici fin dentro le categorie fondamentali. Il vecchio problema di evitare l'arbitrio (*despotie*) del vertice, con necessarie concessioni alla libertà di decisione, passa in seconda linea. Chi controlla il controllore, ci si chiedeva inutilmente. Oggi la risposta è: « The control's control is the system »[2]. Il controllo del controllo sta ora, per ogni sottosistema, nell'appartenenza ad un contesto comunicativo, in cui esso deve perlomeno mediare due limiti interni al sistema (*input* e *output*); per l'amministrazione sta quindi, ad esempio, nel rapporto col pubblico e nel rapporto con la politica. Ovviamente ancora adesso sono indispensabili la divisione dei poteri ed apparati di controllo differenziati — corte dei conti, tribunali, vigilanza della stampa. Però l'aporia consistente nell'affermare che la politica sulla base di un sottosistema *parziale* deve operare per l'*intera* società è stata differita: non sta più nel problema del dominio, non più nell'abuso di libertà decisionali; sta nell'ottenere e riprodurre la schiettezza comunicativa con riduzioni necessarie al sistema.

2. Così, nel contesto di un sistema cibernetico autorefentisi, Ranulph Glanville, *The Form of Cybernetics: Whitening the Black Box*, in *General System Research: A Science, a Methodology, a Technology*, Louisville, Kentucky, 1979, pp. 35-42 (39).

7. AUTOOSSERVAZIONE

Cambiando la forma della differenziazione, si trasforma anche il tipo ed il modo in cui un sistema può autoosservarsi [1]. A questo proposito si può e si deve fare riferimento a fondamenti teorici molto più generali.

Innanzitutto nei sistemi differenziati non c'è alcun luogo privilegiato (cioè una centrale onnisciente) da cui l'intero sistema, compreso lo stesso sistema centrale, possa essere scrutato [2]. Anzi, differenziazione significa sempre che nel sistema si è creata una maggioranza di sottosistemi che non possono osservarsi reciprocamente, nè valutare esattamente e sicuramente. Nello stesso tempo questi sottosistemi hanno a che fare l'uno con l'altro e in riferimento l'uno all'altro sviluppano esperienze più o meno riuscite che possono essere formulate nella teoria

1. Il concetto « osservazione » è qui utilizzato nel senso formale della Teoria generale dei sistemi. Comprende non solo (ma anche) la percezione sensiva umana, ma si riferisce anche ad ogni tipo di recezione delle informazioni, quindi anche al rapporto reciproco delle cellule di un organismo, o all'introduzione di informazione nei processi comunicativi del sistema sociale.

2. Per la critica di tale supposizione (che naturalmente non è mai esplicitamente affermata, ma spesso presupposta nel senso di una possibile approssimazione) cfr. Charles E. Lindblom, *The Intelligence of Democracy: Decision Making Through Mutual Adjustment,* New York, 1965. Cfr. anche Giovan Francesco Lanzara, Francesco Pardi, *L'interpretazione della complessità: metodo sistemico e scienze sociali,* Napoli, 1980.

della quotidianità. Per un politico questo significa sapere come il pubblico si adatti a certi mutamenti nella scena politica e come possa reagire a questi. Il termine tecnico per questo tipo di visione degli altri sistemi è *black box* (scatola nera). Scatola nera è quindi un concetto che si riferisce all'osservazione (ed eventualmente alla simulazione) di un sistema da parte di un altro. Non indica alcuno stato di fatto che sia dato indipendentemente dall'osservazione. Nell'osservazione c'è l'accettazione di fondo (che però non può essere provata) che le regolarità osservate nel comportamento del sistema osservato rimandino a strutture causali interne a quel sistema e non osservabili. Ogni sottosistema può, in rapporto agli altri, non chiarire ulteriormente il reale stato di fatto in sè; è costretto ad accontentarsi dell'osservazione scatola nera e ciò vale anche viceversa, quindi, nel nostro esempio, anche per la valutazione della politica da parte del pubblico.

Dovrebbe conseguire da ciò che in un sistema differenziato non c'è alcuna trasparenza interna e perciò neanche alcun rapporto razionale con la propria realtà ed alcun autocontrollo razionale? Questa conclusione sarebbe affrettata. Certo, inevitabilmente, la differenziazione crea dei rapporti-scatola nera all'interno del sistema, ed ogni ulteriore spinta alla differenziazione rafforza questa necessità. Ci si allontana in tal modo sempre di più dall'autotrasparenza. D'altra parte proprio la forma di osservazione della scatola nera rende possibili sviluppare regole trasparenti per i rapporti con altri sistemi e, col loro aiuto, fare delle esperienze. Sulla base della reciproca non trasparenza si sviluppano rapporti di interazione tra sottosistemi e per questi rapporti di interazione si può avere già più trasparenza (e in ogni caso « maggiore » trasparenza, se non trasparenza « di fondo »). Proprio l'accettazione della limitatezza di tutte le osservazioni fa uscire dall'opacità della realtà (non entrare in essa), perchè i comportamenti fondati su di essa danno luogo a rapporti d'interazione con più elevata trasparen-

za. Non si può però ancora dire cosa ci sia nella scatola nera; però, poichè le si gira intorno, si sa come la si può usare.

Con questa capacità di osservazione e di utilizzo, i sottosistemi, che sono reciprocamente scatole nere l'uno per l'altro, si esperiscono e controllano l'un l'altro e può quindi avere inizio una retroazione stabilizzante per il sistema. Anche se essi internamente non dispongono di misure di regolazione del comportamento sufficienti: si vedono agire come per caso, e si vedono esposti alla pressione di una propria realtà proiettata, a cui devono sottostare se vogliono continuare i rapporti con l'esterno.

Se si considera (si osserva!), con l'aiuto di questo generale concetto teorico[3], il sistema politico differenziato, si può ben riconoscere che, e come, si sviluppano i rapporti-scatola nera, le osservazioni e le valutazioni tra sottosistema politico, amministrativo e pubblico. La « burocrazia », per esempio, sembra essere uno di questi concetti-scatola nera con cui la politica (poichè significa che il pubblico la giudica) si chiarisce gli opachi fatti interni alla pubblica amministrazione[4]. In ogni lotta elettorale si può osservare che il politico crede che il pubblico sia stimolato da *input* e da *output*. Certamente nel pubblico, sulla base di un divenire così ridotto, si rafforzano determinate aspettative su come la politica funzioni. Per continuare con tale esempio, la lotta elettorale ottiene così una propria trasparenza per la politica e per il pubblico, che ha ben poco a che fare con i complessi motivi ed interessi che determinano realmente il probabile comportamento (ma come nessuno lo sa). La

3. Stimoli in questa direzione provengono di nuovo dalla cibernetica dei sistemi autoreferenziali. Cfr. in particolare Heinz von Foerster, *Kybernetik einer Erkenntnistheorie,* in Wolf D. Keidel *et al.* (Hrsg.), *Kybernetik und Bionik,* München, 1974, pp. 27-46; Raulph Glanville, *Inside Every White Box There Are Two Black Boxes Trying To Get Out,* ms. 1979.

4. Cfr. in particolare: Ulrich Lohmar, *Staatsbürokratie: Das hoheitliche Gewerbe,* München, 1978.

trasparenza del sistema si differenzia, per così dire, dalla realtà, senza per questo perderci di realtà. Il sistema riesce ad avere, in modo singolare, possibilità di reciproca osservazione interna, addestrate a distanziarsi dalla realtà che sottostà loro.

Non si può comprendere un tale stato di fatto con i soliti modelli di teoria della conoscenza che presuppongono, o implicano, che l'osservazione non abbia alcun significato per l'esistenza degli oggetti. Qui si dà osservazione — e persino osservazione di qualcosa che rimane opaco — già sempre nella costituzione della realtà. Si trovano già sempre quindi adeguate teorie della quotidianità. E ciò non cambia se si adotta un'analisi scientifica di tale stato di fatto: anche questa rimane osservazione di una scatola nera. Può quindi osservare come scatola nera il sistema che osserva se stesso. Può, da parte sua, progettare *routine* di ricerca per il rapporto con *tali oggetti* e, esperendo con tale *routine* il rapporto (ad es. nella metodologia della ricerca empirica) raggiungere una chiarezza sufficiente a questo scopo. Costituisce però solo nuovi rapporti interattivi di osservazione e solo per questi vale la ottenuta trasparenza. Si riferisce ai rapporti tra sistema scientifico e sistema politico, non però alla realtà che si determina effettivamente nelle operazioni base del sistema, di passo in passo, di fatto in fatto.

Tuttavia una considerazione precisa della complessità di tale riduzione di complessità è di considerevole importanza pratica. Riguarda da una parte le limitazioni immanenti agli oggetti della ricerca scientifica, limitazioni che si presentano proprio se la ricerca cerca di avanzare empiricamente, cioè di fondarsi sulla propria osservazione. Riguarda però innanzitutto le conclusioni che si possono trarre da queste condizioni dell'osservazione in merito alla costituzione ed alla dinamica propria dei sistemi che possono costituirsi e stabilizzarsi solo con l'aiuto dell'autoosservazione. Lo stato del benessere appartiene precisamente a questa categoria.

Come sistema politico differenziatosi ed in sè diffe-

renziantesi, lo stato del benessere trae la propria dinamica da questi rapporti di osservazione che gli rendono possibile il distacco dalla sua propria realtà ed il gioco reciproco dei suoi sottosistemi. Si basa su valutazioni semplificate e sulle teorie della quotidianità che lo articolano, che per prime rendono possibile un'osservazione e non sono semplicemente opinioni « prescientifiche » da correggere il più rapidamente possibile, ma caratteristiche costitutive degli oggetti stessi. Lo stato del benessere si agevola e se la prende anche comoda in quanto si fonda sull'accettazione del funzionamento dei sistemi di volta in volta osservati, accettazione che non può essere confutata tanto rapidamente e che chiarisce sufficientemente le osservazioni. Inoltre questa accettazione non è assolutamente « falsa ». Si fonda *sulla concordanza con esigenze di differenziazione, di autonomia autoreferenziale e di inclusione*. Tiene conto delle aspettative che risultano da queste condizioni globali. Contro di essa il comportamento dell'altro nel sistema non potrebbe essere spiegato in modo plausibile. Perciò il politico crede nella rilevanza politica delle pretese e in modo corispondente si costruisce la formazione dell'opinione nel pubblico. Perciò la condotta del politico diventa comprensibile e spiegabile per i funzionari pubblici, se egli si immagina che essi vogliano « spizzicare qualcosa dal piatto del profitto politico » [5]. Le scatole nere sono quindi, perlomeno prefigurate come assolutamente rispondenti alla realtà; però anche così impediscono che in base alle realtà sottostanti ci si possa convincere che potrebbe essere diversamente. Mantengono situazioni di aspettativa che si possono plausibilmente maneggiare come stabili.

Questi processi di osservazione interni ed il loro giudizio sommario si riferiscono tuttavia, in primo luogo,

5. In questo caso, per fare riferimento ancora una volta all'antichità di tale strumento concettuale: la citazione è tratta da: Christian Weise, *Der politische Näscher*, Leipzig, 1676.

solo ad altri sottosistemi nello stesso ambito sistemico e si chiariscono solo in tale prospettiva. Questa non è ancora l'autoosservazione del sistema politico nel sistema politico. Una tale autoosservazione dovrebbe di volta in volta includere i sistemi osservanti, dovrebbe condurre quindi all'autoriflessione. Questo può accadere solo in un processo di *osservazione dell'osservazione*[6], quindi non attraverso processi conoscitivi, che però afferrano meglio la realtà globale, il che è ancora piuttosto impossibile nei sistemi comprendenti, bensì attraverso trasferimento ed accrescimento della formulazione del giudizio sommario.

A questo livello della riflessione si deve ricorrere alla teoria politica (o in generale, ed è valido anche per altri sistemi funzionali: alle teorie riflessive). In ogni caso la teoria politica è un tentativo di coordinare i processi di autoosservazione e di fornirli di possibilità di autocritica.

Una riflessione in « crescita naturale » porterebbe naturalmente a far sì che ogni sottosistema considerasse più o meno se stesso come il tutto, perchè gli altri sottosistemi sono osservabili solo come scatole nere. Così l'amministrazione si crede lo « stato ». Il pubblico punta sulla democrazia, in cui ciascuno può fare intendere i propri interessi. La politica parte dalle proprie prestazioni di comando. Nei di volta in volta singoli punti di vista, con i propri corrispondenti orizzonti di esperienza, il

6. Qui ci troviamo del resto ad un punto in cui similarità e differenza nei rapporti tra sistema scientifico e sistema politico, si possono ancora comprendere facilmente. Nel *sistema scientifico,* poichè questo sistema è specializzato nell'acquisizione di conoscenze, il ricorsivo conoscere del conoscere ed il controllo insito in ciò, sono, per così dire, oggetti artigianali, in ogni caso imprescindibili esigenze di metodo delle *operazioni quotidiane.* Nel *sistema politico* diventa attuale, innanzitutto al *livello riflessivo,* il che significa solamente quindi, se è opportuno (eccezionalmente), considerare il sistema differenziato a cui si prende parte, sè e l'altro, come unità.

sistema globale si presenta come plausibile, di volta in volta, solo per uno dei suoi sottosistemi. Con l'introduzione della teoria politica nel sistema si potrebbe tentare di correggere una tale ipostatizzazione. Una tale teoria dovrebbe però essere liberata dalla pretesa di potere, come scienza, comprendere meglio, più completamente e più concretamente la realtà e di poterla spiegare e migliorare, come lo potrebbe colui che lavorasse quotidianamente nel sistema e ne conoscesse il *milieau*. Invece essa dovrebbe, e questa sarebbe la sua pietra di paragone, essere indirizzata ad un'osservazione dell'osservazione. Solo in questa prospettiva si può comprendere e correggere quel pregiudizio che si dà nel reciproco esperirsi scatole nere. E questo d'altra parte potrebbe essere una premessa perchè lo stato del benessere potesse essere in rapporto critico con se stesso.

8. RIFERIMENTO ALL'AMBIENTE

Il sistema politico ha, da una parte, un *ambiente interno alla società,* in cui si devono annoverare, ad esempio, la vita familiare, l'economia di produzione e consumo orientata al mercato, la ricerca scientifica, la religione e molto altro. Dall'altra parte la politica si trova a doversi confrontare, parte direttamente, parte indirettamente, con l'*ambiente esterno alla società*: con la natura e con gli uomini concreti. In entrambi i tipi di riferimento all'ambiente si può osservare — e ciò vale non solo per la politica, ma anche per altri sistemi funzionali, soprattutto per l'economia e per la scienza — che la tipicità del riferimento del sistema politico all'ambiente si è drasticamente trasformata negli ultimi tempi. *Si sposta da una relazione-punto-per-punto verso una relazione tra interdipendenze* [1].

La formulazione è deplorevolmente astratta, però, nonostante questo, ha il vantaggio di sintetizzare parecchie osservazioni e di poter interpretare aspetti molto eterogenei. Semplifica la ricerca di un orientamento.

1. Con gli strumenti teorici parsonsiani si può di nuovo comprendere esattamente questo momento come differenziazione esterna di sistemi funzionali. Cfr. Talcott Parsons, *Some Problems of General Theory in Sociology,* in John C. McKinney, Edward A. Tiryakian (eds.), *Theoretical Sociology: Perspectives and Developments,* New York, 1970, pp. 27-68 (p. 30 ss.).

Con relazione-punto-per-punto si può intender qualcosa come: delitto e pena, malattia e guarigione, produzione di alimenti e consumo. Ciò comporta concentrazione di dipendenze, di rischi, di possibilità e suggerisce la possibilità di una politica che si dia direttamente da fare per risolvere problemi, soddisfare interessi, migliorare certe situazioni. Insomma, è una relazione in cui ci si accontenta di brevi, in sè concludibili, processi causali. A causa dell'aumento delle prestazioni comunicative interne al sistema [2], questo tipo di collegamento tra sistema e ambiente è stato tuttavia progressivamente sostituito con forme che da *ambedue* le parti, nel sistema e nell'ambiente, *richiedono una più elevata complessità* e soprattutto *presuppongono una maggiore interdipendenza tra i singoli contributi*. L'economia monetaria ad esempio, rende possibile, nella società, crescenti collegamenti artificiali; la ricerca scientifica accresce la possibilità di soluzioni e ricombinazioni in riferimento a tutti gli oggetti; e lo sviluppo globale della società rende sempre più necessario (ma insieme, oltremodo attraente) attualizzare anche le possibilità che su di esso si fondano.

Le interdipendenze, in una natura diventata sfruttabile, perturbabile, distruggibile, non trovano più ora alcuna corrispondenza-punto-per-punto nelle interdipendenze interne alla società; non si lasciano riordinare nè da identità di percezione, nè di pianificazione, nè di azione. Ed allo stesso modo fallisce l'autocontrollo della società, perchè anche qui devono essere attivati i rapporti sistema/ambiente, che certo lasciano passare informazioni, ma che, purtroppo, non possono mediare le situazioni interdipendenti-complesse oltre i limiti del sistema. Si possono formare giudizi globali *generalizzati*, ma non si soddisfa così l'interdipendenza dei giudizi *particolari*.

Come conseguenza di questa problematica di fondo c'è una molteplicità di singoli aspetti completamente noti nei particolari. I problemi non possono essere trat-

2. Cfr cap. 3.

tati dove insorgono, ma altrove: non possono essere rimossi quindi intervenendo sulle loro cause, ma solo trasmessi, trasformati, differiti. Ciò rende nello stesso tempo attraenti le teorie della società che postulano dei retroscena segreti, a cui non si può arrivare: il capitale, ad esempio, perchè il capitale simbolizza interdipendenze. Ed effettivamente poi anche ogni orientamento ai problemi in un simile ordine è interessato a soluzioni di problemi che non si possono più mettere in discussione o lo si possono con difficoltà eccessivamente crescenti. Si ha a che fare qui con una realtà autoproducentesi, in cui i presupposti della sua istituzione valgono ancora, sono ancora valutabili; però le conseguenze, che sono mediate da ampie interdipendenze, cominciano già a diventare insopportabili.

Proprio da tali esiti si trae la conclusione di un « fallimento dello stato »[3]. Una sindrome di lamentele (critica, crisi, ingovernabilità, fallimento) però, non segnala, in prima istanza, molto di più che l'assenza di una teoria sociale. Inoltre si dovrebbe poi, più precisamente, parlare di fallimenti della scienza, dell'istruzione, dell'economia, della religione, del diritto, della famiglia ecc.: fallimenti tutt'intorno, dal momento che nessun sistema può controllare sufficientemente le interdipendenze del suo ambiente (*Law of requisite variety*).

Una legge fattuale così universalmente efficace, esclude soluzioni globali, come esclude una responsabilità globale della politica nei confronti del benessere della società[4]. Ciò però non significa assolutamente fare una

3. Cfr. ad es. Martin Jänicke, *Wie die Industriesystem von seinen Misständen profitiert: Kosten und Nutzen technokratischer Symptombekämpfung: Umweltschutz, Gesundheitswesen, Innere Sicherheit,* Wiesbaden, 1979; e dello stesso autore, « Zur Theorie des Staatsversagens », *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 14 (1980), pp. 29-30.

4. L'argomentazione del resto è perfettamente parallela a quella, schizzata nel capitolo sull'autoosservazione, relativa alla « scatola nera ». Nel caso della « scatola nera » si tratta di una rela-

diagnosi pessimistica o cadere nella rassegnazione. Permane, certo, l'aspettativa che si possa riparare alle diseguaglianze, però c'è anche la continua autoillusione (e autodisillusione). Si parte dall'inadeguatezza delle modalità di percezione e di comunicazione interne al sistema; poi, però, sulla base di questo punto di partenza, ci si può chiedere se, e come, possa essere migliorata la elaborazione delle informazioni interne al sistema.

Come per i sistemi in senso proprio, anche per l'ampiezza tematica dei contatti con l'ambiente di un sistema politico, sono in primo luogo decisive la forma e la dimensione della differenziazione interna. E' possibile, partendo da tali considerazioni, supporre che il passaggio dalla differenziazione bidimensionale a quella tridimensionale, abbia sensibilmente trasformato le possibilità di percepire ed affrontare l'ambiente. La forma gerarchica raccomanda di lasciare al vertice i contatti con l'ambiente (o di presupporli là), e ciò è assolutamente realistico nelle società stratificate in cui i ceti superiori si occupano dei contatti più ampi (da un punto di vita regionale, fattuale, confittuale). Nella misura in cui nei moderni sistemi politici sono inglobate le gerarchie, in particolare nell'esecutivo ed all'interno dei partiti politici — può anche continuare questa concentrazione dei contatti più ampi, senza però fondarsi su un ceto dato a priori, bensì solo sulla base di controllo sui grandi apparati organizzativi.

Tuttavia, i rapporti si sono trasformati anche sotto un aspetto fondamentale. Mentre il ceto dominante delle società tradizionali era legato ad *immagini* del mondo e a pregiudizi specifici di ceto, oggi tali « preconcetti » sono rimpiazzati da altri, molto meno palesi. E mentre nel tempo antico i pregiudizi potevano assumere la for-

zione sistema-sistema; sopra, nel testo, c'è una relazione sistema-ambiente. Per entrambi i casi vale che nessun sistema è nella condizione di contenere una descrizione completa di se stesso e di altri sistemi o del proprio ambiente.

ma (sempre elastica e vantaggiosa) di un codice morale, oggi il riferimento alle azioni non è stabilito che in modo molto indiretto (i dibattiti dell'ultimo decennio sul principio di legittimazione e sulla crisi di legittimazione, sembrano confermarlo). Perciò si arriva all'esperienza di una complessità, del sistema e del suo ambiente, non più controllabile per mezzo dell'azione, e diventa probabile che l'azione si orienti sempre più verso ambienti interni al proprio sistema e verso riferimenti autoreferenziali. L'ambiente assume rilevanza in quanto appare sugli schermi del proprio sistema (la carriera della parola « rilevanza » ne è essa stessa una prova). Il « volo cieco » del sistema è messo alla prova in conformità agli indicatori assegnati, controllati internamente. Ciò può riuscire bene se la formazione degli indicatori, in questo caso la politicizzazione dei temi, funziona. Ma come possiamo controllarlo? E quali sono i parametri per un funzionamento buono o meno buono? Il differimento della rivelazione degli insuccessi?

Nelle società che hanno differenziato la politica come sistema sovrano, autoreferenziale, non può esserci alcun parametro esterno nel senso posto da questa domanda. Tutti i parametri per la politica sono parametri politici e sono formulati nel processo stesso di comunicazione politica. Ciò vale per il rapporto della politica col « suo » ambiente. Si può tuttavia descrivere più precisamente come, in certi sistemi, si possa interrompere l'autoreferenza tramite « l'esternalizzazione » e come, di conseguenza, l'ambiente venga messo in discussione nel sistema.

Se ci si interroga, seguendo questa idea dominante, sull'attuale orientamente politico verso l'ambiente, allora si può comprendere come la differenziazione sistemica tridimensionale si sia servita di un orientamento all'ambiente totalmente diverso da quello consueto nelle società gerarchiche. Al posto della semplice differenza « alto », « basso », ora si devono distinguere tre diverse relazioni intersistemiche che non si lasciano più ridurre ad

una formula, ad un'etichetta globale. I rapporti tra Pubblico e Politico (e tra Politico e Pubblico), tra Politico e Amministrativo (e tra Amministrativo e Politico) e tra Amministrativo e Pubblico (e tra Pubblico e Amministrativo) sono ordinati, di nuovo ciascuno per proprio conto, in modo autoreferenziale — proprio perchè la relazione complementare, è altrettanto possibile e sempre calcolata contestualmente. Nessun politico può, solo per fare un esempio, trascurare, nel proprio orientamento al Pubblico che il Pubblico è orientato al Politico. Se si volge al pubblico egli stesso compare nel quadro; si vede in uno specchio. Questa condizione è inevitabile proprio perchè in entrambe le direzioni esistono possibilità di esercizio del potere (doppia circolarità) che possono esser reciprocamente calcolate. *Essa costringe, in ogni rapporto interno al sistema, ad esternalizzazioni di un certo tipo,* e queste esternalizzazioni articolano le forme in cui il sistema politico si presenta al proprio ambiente.

Si può dubitare se, e fino a che punto, per questi tre rapporti intersistemici, per queste tre suddivisioni della generale autoreferenza politica, ci siano orientamenti distinti per ciascuno di essi e, se per ogni caso ci sia un singolo principio dominante di esternalizzazione. Tuttavia si profila la formazione di certi fulcri; ed in prima analisi questo concetto teorico può bastare per tracciare queste linee orientative.

Per quanto riguarda il rapporto tra *Pubblico e Politico* il riferimento all'ambiente trapassa in ciò che si definisce l'*opinione pubblica,* presentata dai mass-media. Come sempre, ciò che può essere determinato col riferimento fattuale delle notizie, produce le notizie; e solo per il fatto che nessuno ha il tempo (o eventualmente può avere tempo solo eccezionalmente) di cercarsele da sè. Ciò vale per entrambe le parti: per le persone che esperiscono ed agiscono come pubblico e persino per il politico. In ogni dato momento, perciò, tanto il Pubblico che il Politico devono ammettere un'area di risonanza per attività e per avvenimenti su cui certo in-

fluiscono con le proprie azioni, ma che non possono interamente controllare. Ciò che sfugge al controllo sono perciò non tanto i singoli fatti, quanto piuttosto il contesto a cui l'opinione pubblica si riferisce ed in cui essa ottiene un senso proprio.

Per il rapporto tra *Politico ed Amministrativo,* sembra darsi l'equivalente funzionale nell'orientamento alle *persone,* che detengono delle cariche o che possono essere prese in considerazione per detenerle. Il momento personale è spesso sottovalutato dalla sociologia (quando caratterizza la società moderna come società di massa); in realtà esso ha, perlomeno per l'ambito qui trattato della connessione tra Politico ed Amministrativo, una straordinaria importanza. Le persone sono qui il momento limitante tutta la politica effettiva. La conoscenza delle persone è, oltre alla sana e robusta costituzione fisica, una delle più importanti capacità dei politici; i contatti con le persone, e ciò che, con terminologia weberiana si potrebbe definire « apparato di dominio personale », sono l'inevitabile mezzo di imposizione. Tipico per la mentalità da ciò risultante, è anche l'interesse per le persone che domina la discussione, ed anche l'attitudine a ricondurre le rivendicazioni concrete sempre solo ad ambizioni di carriera.

Con tutto ciò non si deve sostenere che « anche in politica c'è dell'umanità ». Piuttosto, il punto è: l'orientamento alle persone in questa situazione, in questo rapporto intersistemico, serve all'esternalizzazione dell'autoreferenza. A questo proposito le persone hanno proprio le stesse caratteristiche dell'opinione pubblica: in prospettiva sono considerate nelle loro caratteristiche rilevanti, risultati dal detenere una carica e/o di condotte politiche; considerate a breve, per contro, con le proprietà loro attribuite, dati della politica e premesse decisionali nelle cariche che esercitano. Non sono, analogamente all'opinione pubblica, semplicemente l'immagine allo specchio della costellazione politico-amministrati-

va del momento, ma suoi indipendenti punti di riferimento per il calcolo.

Il *diritto* adempie alla stessa funzione di esternalizzazione per il rapporto tra *Amministrativo e Pubblico*. Ed anche qui vale: pur se il diritto nei suoi fondamenti legislativi fa riferimento al sistema politico, esso deve essere presupposto in tutte le singole attività nel rapporto tra Amministrativo e Pubblico, in quanto entrambi parti di fatti esterni vincolanti. In altre parole: là dove il potere politicamente prodotto diventa concreto, si impedisce, nello stesso tempo, che il potere regoli, da sè solo, i rapporti con l'esterno e che si imponga. o non si imponga, secondo situazioni di potere in rapporto con gli appartenenti al pubblico. Ciò sarebbe tanto più fatale considerata la tendenza dello stato del benessere a dare, nella circolarità inversa, potere al pubblico sull'amministrativo. All'inizio perciò lo « stato di diritto » cercava di attuare la regola: capacità di imporsi su tutti in ogni caso, però solo nell'ambito del diritto come espressione del principio di uguaglianza; e la situazione giuridica forniva anche supporti esterni, là dove i partecipanti dovevano intendersi sulla misura della loro cooperazione a programmi di stato del benessere; il che è una premessa non secondaria perchè la cooperazione possa esser praticata liberamente e senza costrizioni.

I tre punti di vista dell'esternalizzazione, cioè opinione pubblica, persona e diritto, sono qui trattati uno dopo l'altro, ed hanno anche, di volta in volta, determinati limiti sistemici, i loro fulcri, le loro esigenze funzionali. Tuttavia ci sono naturalmente rilevanze estese, poichè si tratta di funzioni di un sistema politico unitario. Persone e decisioni personali sono un tema importante per l'opinione pubblica. Anche l'assegnazione di cariche politiche è vincolata dai limiti indicati dal diritto. Anche l'imposizione del diritto operata dalla pubblica amministrazione, in vasti ambiti, in cui non viene forzata, ma viene lasciata all'opportunità, non viene perseguita senza tener conto dell'opinione pubblica e viene,

non raramente, ripoliticizzata dalla stampa. Queste interdipendenze formano un'immagine, e testimoniano che, nel circolo della comunicazione del sistema politico, anche il riferimento a datità esterne non disponibili, può essere spostato da uno ad un altro confine del sistema. Inoltre non si deve dimenticare che, in aggiunta, l'autoriferimento istituzionalizzato nel sistema globale, soprattutto nel ristretto ambito politico, fa entrare in gioco il principio dell'opposizione ed il codice politico. In definitiva si tratta, dunque, di una struttura veramente complessa, che viene utilizzata per processi di comunicazione (e in fondo di potere politico) in un sistema differenziato autoferenziale.

Si deve ammettere che lo stato del benessere, nella misura in cui realizza le proprie caratteristiche, cioè l'inclusione (trattata ai cap. 4-6), la differenziazione dall'esterno come sistema autoreferenziale e la differenziazione interna tridimensionale, rimanda sempre più anche a corrispondenti semplificazioni. Si serve sempre di più delle ovvie esternalizzazioni dell'opinione pubblica, delle persone e del diritto, anche per la selezione delle informazioni dell'ambiente. Se ci sono circostanze che giocano un ruolo nell'opinione pubblica, nel garantire, per così dire biograficamente, singoli individui o che, per qualche motivo potrebbero essere trasferite, sempre nella forma del diritto, allora la comunicazione nel sistema politico può riferirsi a queste; ciò che non si sottomette a queste condizioni ha scarse possibilità di essere ammesso. Gli manca, per così dire, il segno del conferimento di rilevanza politico-giuridica (il che significa sempre: l'ammissione della possibilità che anche altri processori nel sistema lo accettino come rilevante).

Per circostanze simili, la discussione politologica degli ultimi due decenni, sorretta dalle vecchie ricerche sull'« apatia » politica, ha messo in giro una voce del tutto diversa. Ha parlato di una « spoliticizzazione » delle basi strutturali della società industriale. Formulando così il problema, la « critica » e le conseguenze pratiche si pon-

gono su tutt'altro binario. Se si resta fedeli, quindi, alle vecchie premesse di una sorta di supremazia della politica sulla società, si vede nella spoliticizzazione un erroneo sviluppo (per lo più si dice: nell'interesse del capitalismo) e si richiede una sorta di ripoliticizzazione, sia con la partecipazione, sia, se necessario, con la forza. La rinuncia alla violenza porta questa teoria alla rassegnazione. La miseria di questo programma, il suo dipendere dall'« attivazione » politica, che però non si può ottenere, è tuttavia fondata solo sull'erronea impostazione della problematica, innanzitutto sulla mancanza di una teoria sociale adeguata, che non può essere sostituita dal rimando al « capitalismo ». Invece di concepire la spolitizzazione come schivamento di temi, nel senso di un rimprovero, è necessario ricercare le condizioni sistemiche della comunicazione politica stessa. Solo così si può avere un quadro abbastanza realistico, che includa i motivi per cui è difficile attivare nella popolazione, ed in particolare tra i giovani, tempo, passione ed energia per la politica; e le conseguenze pratiche devono quindi indirizzarsi maggiormente al sistema della comunicazione politica.

La teoria qui abbozzata vede perciò il suo punto di partenza nel tipo e nel modo in cui è praticata l'autoreferenzialità. Innanzitutto, una comprensione abbastanza realistica di questo processo sistemico permette di riformulare il seguente problema: se il sistema possa, in queste circostanze, operare in modo adeguato all'ambiente; se, in altre parole, i problemi interni agli altri sottosistemi della società (innanzitutto economia ed istruzione) e quelli dell'ambiente più esteso del sistema sociale, possano essere percepiti ed ammessi, se, e nella misura in cui, richiedano una soluzione politica. Così è difficile valutare possibilità politiche di soluzione dei problemi: difficilmente ci si può aspettare che sia sufficiente una capacità di tematizzazione data in questa forma con i tre fulcri dell'opinione pubblica, delle persone e del diritto. Proprio mancando criteri, oggettivi e scientifica-

mente determinabili, della politica autentica, o delle attività propriamente appartenenti allo stato, ci si chiede se queste tre camere di decompressione, che il sistema apre o chiude secondo necessità interne autoreferenziali, forniscano informazione sufficiente e sufficiente potenziale decisionale, considerata la situazione sociale data della politica. Il pericolo è che il sistema, in tali forme, operi troppo *selettivamente* e rimanga troppo ancorato alle *proprie* necessità funzionali.

Mentre è valido, in generale e senza eccezioni, che nè può essere evitata l'autoreferenza, nè si può conseguire una capacità pienamente adeguata di elaborare dati, l'ambito di gioco della forma è costituito completamente nell'ambito delle istituzioni compensative. Il concetto di « istituzione compensativa » deve indicare tutto ciò che serve a determinare il funzionamento a vuoto della semplice autoreferenza — per esempio le esternalizzazioni — ed anche ciò che rende possibile ad un sistema, nonostante un'insufficiente complessità propria, il raggiungere una stabilità di lungo periodo, nel suo rapporto con l'ambiente — per esempio l'astrazione. Perciò è necessario non accettare premesse all'orientamento già date per scontate. Le esternalizzazioni « opinione pubblica », « persone », « diritto », sono usuali e correnti. Non sono però principi unidirezionali, ma solo punti di vista sperimentati con successo. Possono essere integrati o trasformati da altre premesse di orientamento, più forti teoricamente e più fortemente sintonizzate con il requisito dell'autoosservazione (cap. 7). Se si tiene presente anche la loro funzione di mediazione tra sistema e ambiente, possono essere arricchite con altri contenuti.

Quindi è compito della teoria politica fornire nel sistema stesso una descrizione della differenza tra sistema e ambiente. Ciò richiede semplificazioni programmate [5],

5. Cfr. ad es. Lars Löfgren, *Recognition of Order and Evolutionary Systems*, in Julius T. Tou (ed.), *Computer and Information Sciences II*, New York, 1967, pp. 165-175 (174).

quindi astrazioni, perchè nessun sistema può contenere in se stesso una descrizione completa di se stesso, ed ancor meno una completa descrizione del proprio ambiente e dei rapporti esistenti tra sistema ed ambiente. Trovare semplificazioni plausibili, quando contemporaneamente l'immagine scientifica del mondo diventa sempre più complessa e quando le interdipendenze di cui si deve tener conto aumentano, può sembrare un compito quasi irresolubile. D'altra parte le forme attualmente praticate di automatizzazione, in riferimento all'ambiente, rimangono così indietro rispetto a ciò che sarebbe pensabile, che non è irrealistico considerare possibili dei miglioramenti.

9. INSTABILITA' E MUTAMENTO

Nello stato del benessere, la politica è condizionata prevalentemente da un'opposizione di orientamenti di fondo progressisti e conservatori. Il codice progressista/conservatore rappresenta l'opposizione di mutamento e mantenimento delle strutture del sistema sociale (incluse le strutture dello stesso sistema politico così codificato). Ciò alleggerisce la processualità autoreferenziale del sistema [1] perchè il codice permette di partire da semplici inversioni di rapporti. Chi, o cosa, è progressista, non è conservatore o viceversa. Con l'ausilio di questo codice, si può attribuire ciò che è propriamente politico ad una delle due posizioni, per cui si è contro l'altra. Si può così, con scarsa sensibilità all'ambiente e con scarsa recezione di informazioni, dire sempre qualcosa ed anche giungere sempre a delle decisioni e ad imporre l'opzione progressista o quella conservatrice.

Quantunque una tale codificazione si accordi bene con l'esigenza di comunicazione autoreferenziale chiusa e perciò funzioni, sembra però anche insoddisfacente se la si riferisce al rapporto con l'ambiente del sistema politico, cioè ad una società dinamica. Poichè questa, comunque, muta rapidamente, il codice politico deve riduplicarsi in se stesso: la posizione conservatrice può ri-

1. Cfr. in merito cap. 5.

chiedere cambiamenti radicali per volere il mantenimento, e la posizione progressista dipende dal mantenimento, perlomeno dal mantenimento di quelle strutture e di quei mezzi mediante i quali vuole cambiare qualcosa. Ogni opzione comprende in sè l'opposto. In tal modo però il codice tende girare a vuoto e in definitiva crea, ancora una volta, solo lo schema dell'opposizione politica: ci deve essere, oltre al partito al governo, un'opposizione che si tenga pronta a succedere al partito governante. Quindi la logica della differenza di governo ed opposizione richiede che un partito progressista al governo attui una politica conservatrice, mentre un'opposizione conservatrice deve proiettarsi verso il cambiamento — non per dimostrarsi diversa, ma per andare al potere.

In teoria, una tale situazione sembra da una parte comprensibile, dall'altra problematica. Segue troppo fedelmente, col suo schema, le esigenze immediate della processualità autoreferenziale. Ciò può essere provocato e convalidato dal fatto che i sensori per l'ambiente messi in opera dal sistema politico, che abbiamo presentato nei capitoli precedenti, non sono sufficienti. E' ovvio, quindi, che internamente si dipenda da teorie fortemente semplificate — per esempio che ci vuole forza sia per chi vuole cambiare la società, sia per chi la vuole mantenere com'è.

Se si parte, invece, dallo stato di fatto indiscusso di una società dinamica [2], si chiarisce subito che l'opposizione di mutamento e mantenimento non è sufficiente a porre la politica in relazione con la società e che anche la riduplicazione in sè di questa opposizione, riesce solo a logorare questo schema, ma non può salvarlo. Invece, *ogni* schematizzazione deve, in tale situazione, riferirsi alle *trasformazioni*. Il problema può quindi essere solo:

2. Se questa dinamica sia riconducibile al « capitalismo » o alla differenziazione funzionale del sistema sociale, è qui una questione secondaria, che per il momento possiamo rimandare.

se i mutamenti portino il sistema in una situazione *instabile,* in cui esso cominci a reagire alla sua propria instabilità, oppure se le *ordinate si trasformino in ordinate* e conservino quella stabilità che è la premessa per la complessità propria ed anche per il mantenimento di un corrispondente livello di vita [3].

Si può tradurre questo concetto di teoria generale dei sistemi nel linguaggio delle scienze sociali, operazionalizzando stabilità/instabilità col concetto di *aspettative.* Il problema è, quindi, in primo luogo, se in una società che si trasforma, possano formarsi aspettative per il futuro certe o incerte. In tempi di rapido mutamento, tali che nella durata di vita del singolo uomo possono vedersi profonde trasformazioni, la sicurezza delle aspettative è innanzitutto aleatoria e ciò vale ancor di più per l'alta interdipendenza ed imperscrutabilità delle conseguenze [4]. Perciò l'orizzonte del futuro si accorcia e s'oscura; si diventa insicuri del futuro, e ciò che ci si può ancora aspettare abbastanza sicuramente è spiacevole. Perciò diventa contemporaneamente probabile che il sistema sociale debba occuparsi della sua propria instabilità e delle reazioni relative a questa e che tale compito ipotechi sempre maggiori energie.

In questo senso oggi il problema non è più il mutamento sociale (a cui ci si può adattare, positivamente o negativamente), ma l'instabilità sociale. L'instabilità può essere provocata da troppi o da troppo pochi mutamenti ed oggi è, probabilmente, legata ad entrambi. In una tale

3. E' fondamentale in proposito, Sir Geoffrey Vickers, *Freiheit in kibernetischen Zeitalter: Der Wandel der Systeme und eine neue politische Okologie,* Stuttgart, 1974, pp. 120 ss.

4. Tuttavia, per questa molto sostenuta instabilità, mancano prove empiricamente attendibili e soprattutto storicamente comparabili. Cfr. in merito Peter Flora, *Krisenbewältigung oder Krisenerzeugung? Der Wohlfahbrtsstaat in historischer Perspektive,* in *Joachim Matthes* (Hrsg.), *Sozialer Wandel in Westeuropa: Verhandlungen del 19° Deutschen Soziologentages,* Berlin u. Frankfurt, 1979, pp. 82-136.

situazione non convincono nè il programma progressista, nè quello conservatore. Il pubblico perciò si ritira dal sistema politico, se deve confrontarsi solo con queste due alternative [5]. Con un'accelerazione o un rallentamento della trasformazione sociale, che del resto non è senz'altro agli ordini del sistema politico, non si afferra il problèma, e più che mai non lo si afferra proclamando tali intenzioni. Il problema sta in una sufficiente sicurezza delle aspettative che possa comprendere insieme sia l'aspettare il mutamento, sia l'aspettare il mutamento di aspettative.

Se l'analisi del moderno sistema sociale, tentata nel cap. 3, è giusta, questo problema non può essere risolto facendo sì che l'intera società sia rappresentata in qualche parte della società. L'unità, a ciò riferita, dei fondamenti cognitivi e normativi dell'aspettare, che era simbolizzata dal concetto veteroeuropeo di natura, non è riproducibile nell'odierna società. Il cercare nuovi « fondamenti » induce perciò false speranze. Ci si dovrebbe, invece, urgentemente interessare a quella connessione di condizioni in cui l'instabilità produce mutamento ed il mutamento di nuovo instabilità. Se si comprende tale connessione con la necessaria perspicacia, in alcuni casi si possono indicare punti di attacco in cui si può spezzare questo circolo ed il mutamento può essere rivoltato in presupposti di aspettative, che possono riprodursi in esso.

Lo stato del benessere produce instabilità nella misura in cui si trova a doversi confrontare con necessità di reazione che egli stesso ha causato, però non ha previsto; nella misura in cui quindi gli è richiesta una « competenza di compensazione dell'incompetenza » ed i suoi mezzi vengono assorbiti da questa. E' da vedersi se la politica scenda in campo contro la burocrazia che pro-

5. L'effetto appare dunque come apatia politica, come deideologizzazione, come perdita della rappresentatività dei partiti politici. Cfr. ad es. Carlo Mongardini, *Le condizioni del consenso,* Roma, 1980.

prio essa ha creato e che annaffia continuamente; oppure se il « piano di formazione » metta in funzione un prolungamento della permanenza nelle scuole dell'obbligo e superiori, cercando così di riprendere il controllo degli avvenimenti che premono per un'abbreviazione dell'iter scolastico, oppure se l'attuale legislazione scolastica non si interessi tanto delle condizioni della ricerca o dell'insegnamento, ma del come essi possano venire regolati tramite un'autointroducentesi « democratizzazione » delle condizioni, condotta in guisa tale da non portare ad una vera e propria democratizzazione [6].

Una tale preoccupazione, per finire, rimanda all'incapacità di controllare estese interdipendenze con conseguenti danni al proprio agire. Ci si trova qui di fronte ai limiti dell'autotrasparenza, che impediscono che il sistema rappresenti in se stesso pienamente le interdipendenze. Questo problema non è risolvibile con le tecniche di pianificazione attualmente note. In ciò consiste una fonte costante di sorprese e di instabilità. D'altra parte il sistema politico non ha raggiunto assolutamente i limiti di ciò che sarebbe possibile, cosicchè è ancora più significativo reclamare più pianificazione — o più semplicemente, più riflessione sulle connessioni.

6. Casi di questo tipo ricordano la ben nota teoria del *doubble bind* che spiega la genesi della schizofrenia. Cfr. Gregory Bateson *et al.*, « Toward a Theory of Schizophrenia », *Behavioral Science* 1, 1956, p. 251-264.

10. TRE ESEMPI: DALL'ECONOMIA, DALL'ISTRUZIONE E DALLA SCIENZA

Mentre la politica da una parte amplia e dall'altra riduce le proprie possibilità di percezione, attraverso processi autoreferenziali di comunicazione politica, *in altri sottosistemi differenziatisi della società, sorgono problemi strutturali di dimensioni finora sconosciute.* Questi dipendono sia dai limiti dell'espansione funzionalmente specifica, sia ancor di più che nel caso della politica, dai limiti di ciò che il sistema ecologico e l'ambiente del sistema sociale possono assimilare.

Nell'ambito di uno studio sul sistema politico possiamo non analizzare in dettaglio tale problema. Dobbiamo però fare alcuni esempi, perchè dalle situazioni problematiche in altri sistemi funzionali si producono di volta in volta problemi, o persino ingiunzioni all'azione, per il sistema politico.

Per l'*economia,* ad esempio, è sempre più urgente (esternamente all'ambiente sociale) il problema delle *risorse esauribili.* L'entità di quasi tutte le materie prime e fonti di energia utilizzate attualmente è limitata. La tendenza dominante sembra essere quella di tradurre questo dato nel linguaggio di prezzi e costi. Che ciò non funzioni sempre in modo ottimale, lo si può rilevare dai prezzi del petrolio (ora non sono ancora troppo alti, ma diventeranno presto troppo bassi!). Però ci si deve anche chiedere se il linguaggio del *medium* denaro offra, in generale, una forma di espressione e di reazione ade-

guata per il problema dell'esauribilità; se il problema, perlomeno per l'economia, sia da risolversi con la messa in conto di costi di opportunità; se la distribuzione dell'impiego previsto possa essere lasciata solo al meccanismo dei prezzi, ecc. Si può dubitare di ciò, poichè sorgono dei problemi d'intervento politico nell'economia a cui si deve rispondere del tutto indipendentemente dal problema se l'economia possa o debba pianificarsi da sola e del tutto indipendentemente anche dalla vecchia discussione su capitalismo e socialismo.

Nel sistema dell'istruzione, il problema della *selezione sociale e pedagogica* ha una forza dirompente del tutto simile. Partendo dalla tesi, certo non del tutto falsa, dell'illimitata capacità di formazione dell'uomo, l'*establishment* professionale del sistema educativo attualmente tende a formare ogni uomo il meglio pessibile ed il più a lungo possibile. Ciò porta a far sì che i giovani siano trattenuti dai dieci ai venti anni o più della loro vita, e spesso ampiamente oltre la loro maturità, nel sistema scolastico, nella forma di classi scolastiche; sistema che impone forme di interazione molto specifiche e non tipiche della vita [1]. Come dimostra la discussione sul « piano di studi segreto » [2], già solo dalla tipica interazione nella situazione di insegnamento derivano notevoli conseguenze per gli uomini che si stanno formando, indipendentemente da tutti i temi e le intenzioni dell'istruzione. Si può solo presumere che ciò possa avere addirittura effetti demografici, dal momento che l'intera popolazione, nella sua fase di maturità ed oltre, viene costretta nel sistema d'interazione delle scuole dell'obbligo

1. Cfr. in merito, ed in particolare per quanto riguarda il raggiungimento di una maturità naturale e sociale grazie alla durata della formazione, Talcott Parsons, Gerald M. Platt, « Age, Social Structure, and Socialization in Higher Education », *Sociology of Education* 43, 1970, pp. 1-37.

2. Cfr. in particolare, Robert Dreeben, *Was wird in der Schule lernen* (tr. ted.), Frankfurt, 1980; Jürgen Zinnecker (Hrsg.), *Der heimliche Lehrplan,* Weinheim, 1976.

e superiori. La politica quindi non ha più molto a che fare con le conseguenze della rivoluzione industriale; oggi piuttosto incontra i problemi più difficili nelle conseguenze della « rivoluzione pedagogica » (Parsons).

Considerata la tendenza ad un prolungamento della formazione, che nello scorso decennio era stato anticipato come scopo della riforma, oggi si discute già di accorciamento e si propongono degli irrigidimenti. Entro certi limiti ciò ha un senso. Globalmente però una politica di prolungamento e di accorciamento è poco convincente; toglie con una mano ciò che aveva dato con l'altra. Tale problema può risolversi solo con un'inasprita selezione nel sistema dell'istruzione, perseguendo l'obiettivo di concedere una formazione prolungata solo a quelli che nel sistema dell'istruzione danno buoni risultati e non hanno subito alcun danno riconoscibile dall'istruzione stessa.

Anche per altri motivi il problema della selezione pedagogica e sociale (e non il problema del piano di studi e dei *curricula*), si trova ad essere il punto cruciale nella politica e nell'istruzione. E' chiaro che il sistema dell'istruzione non è riconducibile solo a questo problema. Esso deve, per la sua logica interna, perseguire l'istruzione migliore possibile per tutti, esigere i mezzi necessari a ciò e respingere il compito della selezione, che richiede sempre una rinuncia all'istruzione ancora possibile. La tendenza ad evitare la selezione significa però: adattamento verso l'alto; e così si cerca di incorporare nel ginnasio, se non lo studente della scuola secondaria, almeno la scuola secondaria [3]. Corrispondentemente, si

3. Nella Rft la scuola primaria (*Grundschule*) va dalla prima alla quarta classe; alla scuola primaria seguono il ginnasio o la scuola secondaria (*Hauptschule*); gli sbocchi dei due tipi di scuola sono diversi ed abbastanza rigidi: la prima apre la via all'università, la seconda alle scuole tecniche. L'A. si riferisce qui a progetti di riforma ed a sperimentazioni in atto verso l'unificazione dei due tipi di scuola (ndt).

svalutano le caratteristiche qualificanti, e la selezione di fatto viene lasciata al sistema professionale, quindi all'economia. Nel sistema dell'istruzione, in effetti, ciò porta a un'ulteriore rinuncia all'uso di criteri propri, perchè i criteri fanno presa solo se sortiscono da entrambe le parti, se possono indicare buoni e cattivi. Istruzione e selezione non si possono quindi separare, neanche al livello operativo delle classi scolastiche. Da ciò emerge per il sistema politico il problema se sia costretto, se possa, se debba accettare politicamente quell'ideologica ed eccessiva pretesa nei propri confronti in cui il sistema dell'istruzione si è impelagato e che, in vista dello svolgimento ottimale delle sue proprie funzioni. deve forse ammettere.

Nell'ambito della *scienza,* si arriva ad un problema altrettanto fondamentale, emerso come conseguenza della coscienza della complessità. La scienza si addentra sempre più in ambiti in cui non può più dominare le interdipendenze che però può ancora comprendere o persino produrre tecnicamente. A differenza della coscienza della finitezza fondata sulla religione, o delle scepsi filosofiche motivate da principi, oggi si ha una capacità di prognosi sempre più esattamente determinata e perciò un'*ignoranza consapevole,* di nuovo tipo.

Si pensi, solo per fare esempi molto evidenti, al problema della sicurezza delle centrali atomiche; al problema delle soglie di tolleranza nella distruzione degli equilibrii ecologici; al problema dell'evoluzione di agenti patogeni più resistenti, come conseguenza dell'impiego di medicine più efficaci [4]. Per quanto riguarda le sue prestazioni nel rapporto con la politica, la scienza ha qui un tipo di funzione di allarme e d'avvertimento, ma non ha la possibilità d'offrire una soluzione non rischiosa ai problemi. La politica si trova perciò nella situazione (per essa spiacevole) di dover introdurre propri mezzi di assor-

4. L'analisi svolta nel capitolo sull'autosservazione è un ulteriore esempio di tale realtà.

bimento del rischio, cioè decisioni vincolanti garantite dal potere. E, in una visione globale del problema, è un dato relativamente accidentale che il sistema politico debba agire (come per le centrali atomiche) o che possa aspettare (come per gli agenti patogeni resistenti, le epidemie ecc.). La responsabilità, data l'unità di decisione e non decisione, in entrambi i casi è la stessa.

Le domande che, a partire da tale analisi, ci si pongono sullo stato del benessere, riguardano la sua capacità di tematizzare. Non è assolutamente ovvio che i problemi che insorgono nella vita sociale possano essere adeguatamente percepiti nel sistema politico e diventare oggetto di comunicazione. L'autoriferimento di tutta la politica, che determina da sè ciò che è politicamente possibile, non esclude certo nulla logicamente; però rende più difficile una comunicazione libera, senza preoccupazioni; porta ad esempio, a poter cogliere nuovi temi solo se « si accordano » e se, perlomeno, si possono già anticipare idee di soluzione. Dare impulso alla riflessione — questo è il compito del politico? Oppure chi può semmai permetterselo con l'atteggiamento del « vecchio uomo di stato »?

E' fin troppo ovvio che si potrebbero evitare comunicazioni, le quali, in definitiva, testimoniano solo la propria perplessità. D'altra parte questo sbarramento rende più difficile la comprensione di temi che richiedono chiaramente troppo alla politica. Gli esempi forniti lo dimostrano sufficientemente. La migliore attuazione della funzione politica, abbia questa la forma di stato di diritto, di democrazia, o di stato del benessere, non offre senz'altro garanzie quanto a possibilità di una comunicazione politica che possa comprendere i problemi strutturali fondati sul rapporto tra la sua *propria* struttura, la *società*, l'*ambiente* del sistema sociale e gli *altri* sistemi funzionali. E' molto significativo anche che problemi di ordine sorgano proprio dall'autonomia di altri sistemi funzionali, per cui la società si rimette a decisioni politiche. Ora il punto di riferimento, più che nei vecchi sche-

matismi di capitalismo e socialismo, di progressista e conservatore, di sinistra e di destra, sembra consistere nella possibilità di distinzione radicale delle opzioni politiche a seconda che la politica sia o non sia capace di responsabilità e di interventi. Problemi quali le risorse esauribili, la selezione pedagogica, i rischi tecnologici, sfidano la politica in un modo che non può essere compresso nei concetti tradizionali. Richiedono invece un altro tipo di concettualizzazione ed innanzitutto capacità di astrazione teorica, perchè la sfida alla politica e la necessità di intervento derivano qui proprio *dall'autonomia* di altri sistemi, ed esiste solo la necessità che tale autonomia sia concessa come mai lo è stato prima d'ora.

Si deve tener conto del fatto che la comunicazione su tali temi in quanto oggetto della politica attuale è difficile, anzi improbabile, e che, se si riesce in un caso, la questione per gli altri casi non è ancora risolta. D'altra parte non c'è alcun motivo per interpretare l'« improbabile » come « impossibile ».

11. FUNZIONE E PRESTAZIONE

In quanto segue ci occuperemo del contesto sociale di azione del sistema politico e ci interrogheremo sui rapporti intersistemici all'interno della società. Come in tutti i sistemi differenziati si deve partire da una distinzione fondamentale: ogni sottosistema sta in un certo rapporto col *sistema globale* cui appartiene: in questo caso quindi con la società. Esso però mantiene anche rapporti con *altri sottosistemi* della società; il sistema politico quindi, ad es., i rapporti col sistema economico, col sistema dell'istruzione, col sistema della religione, ecc.

Anche in questa prospettiva, con la transizione alla società moderna, le condizioni sono radicalmente mutate. Nelle società aristocratiche del vecchio mondo, il ceto superiore aveva una posizione rappresentativa nei rapporti con l'intero; esso era la « buona società ». Nel rapporto dei sottosistemi tra di loro valeva un ordine gerarchico, che separava secondo il rango le forme di vita (e perciò anche, ma non solo, compiti specifici, *officia*). Col passaggio ad una differenziazione funzionale non gerarchica ciò è cambiato, e questo mutamento ha tolto la validità a tutti i concetti ed alle teorie politiche della tradizione.

In un sistema funzionalmente differenziato il rapporto del sottosistema col tutto è determinato da una specifica *funzione*. I rapporti con gli altri sottosistemi possono invece essere indicati come *prestazioni* e descritti con mo-

delli input/output. E' importante differenziare scrupolosamente queste due direzioni dei rapporti, cioè funzione e prestazione, altrimenti ci si preclude la possibilità di analizzare le conseguenze della differenziazione sistemica funzionale. La confusione di funzione e prestazione è il tipico errore « tecnocratico » di una teoria della società che considera la società come una sorta di beneficiario di prestazioni, anche se gli stessi erogatori di prestazioni sono parte della società.

La *funzione* per cui si è differenziato il sistema politico può essere circoscritta come *apprestamento di capacità di imposizione* (Parsons: *effectiveness*) *di decisioni vincolanti* [1]. In breve (e in modo ambiguo) si può parlare anche di produzione di decisioni vincolanti, in cui « vincolo » è sempre vincolo *collettivo,* nel senso che tale vincolo (sempre fino a nuovo avviso) condiziona alla scelta effettuata tanto coloro che le decisioni le prendono quanto i destinatari delle decisioni medesime.

Tale funzione presuppone la differenziazione di processi decisionali, con cui si possa disporre del potere politico ed in definitiva anche della violenza fisica. Contro un fulcro che dispone della violenza fisica situato altrove, nessun sistema politico può mantenersi. Max Weber perciò — e a ragione — aveva considerato « l'accasermamento » della violenza fisica ed il monopolio del suo controllo come premesse indispensabili della formazione dello stato moderno e della razionalizzazione di moderne condizioni di vita.

Una certa naturalezza con cui tale conquista funziona da noi, e la relativa rarità dell'applicazione della violenza fisica non possono indurre a sottovalutare l'importanza di questo punto di vista. Qui sta la quintessenza di tutta la politica, la premessa indispensabile della differenzia-

1. Cfr. per es. Ricard Rose, *Pervasive Problems of Governing: An analytic Framework,* in Joachim Matthes (Hrsg.), *Sozialer Wandel in Westeuropa: Verhandlungen des 19; Deutschen Soziologentages,* Berlin u. Frankfurt. 1979, pp. 29-54 (31 ss.).

zione di un sistema politico e la condizione di possibilità di tutte le prestazioni politiche. Ciò deve essere posto in tutta la sua evidenza, tanto più che la usuale discussione sullo stato del benessere ha del tutto perso di vista l'aspetto dell'effettiva capacità di imposizione.

Una tale teorizzazione ha però le sue basi nella realtà dello stato del benessere che si espande nell'ambito della prestazione e di conseguenza non vede che in questa il suo problema. Le *prestazioni* politiche esistono soprattutto là dove, in altri sistemi funzionali della società sono necessarie decisioni vincolanti. E, malgrado tutta l'autonomia degli altri sistemi funzionali, questo è il caso più frequente — così come anche il sistema politico dipende da prestazioni che sono rigettate da altre parti. Già fin dall'inizio del XIX secolo era chiaro, per esempio, che per il rapporto tra politica ed economia era diventata necessaria una garanzia politica del « diritto privato » e che per il rapporto tra politica ed istruzione era diventata necessaria l'imposizione politica dell'obbligo scolastico e l'organizzazione di scuole dell'obbligo e superiori. Da allora sono sopravvenuti molti temi: già molto presto la responsabilità politica diviene rapidamente crescente a causa delle conseguenze sociali dell'autonomo imporsi del processo economico, fino a produrre una specie di quadro di garanzia politica a presidio del funzionamento dell'economia e specie nei casi d'indebolimento del ciclo congiunturale. Anche nel sistema dell'istruzione, oggi diviene sempre maggiore la responsabilità politica per il controllo curriculare dei contenuti del processo educativo. Uno dei compiti centrali della teoria politica oggi perciò è riuscire ad ottenere dei fondamenti per una valutazione dell'espansione della politica nell'ambito delle prestazioni. In primo luogo: quali sono i fattori che imprimono un impulso? Dove si presentano conseguenze preoccupanti? E quali sono i limiti del politicamente possibile, cioè i limiti di ciò che deve ancora essere conciliabile con la funzione e l'effettività della politica?

La prestazione è possibile solo se i mezzi del sistema

che la eroga, nel nostro caso la validità vincolante delle decisioni, possono essere adeguati alle strutture del sistema ricevente. Se ci atteniamo ancora agli esempi dell'economia e dell'istruzione, allora ci si pone la domanda di quale sia in genere l'effetto di profondità ottenibile in questi sistemi con lo strumento delle decisioni collettivamente vincolanti. Entrambi i sistemi si fondano in larga parte su capacità di disposizione flessibili e vicine alla situazione. Entrambi i sistemi non hanno un'istanza di controllo centrale cui ci si possa rivolgere fuori dal sistema politico (ci sono semmai, per questo problema soluzioni d'emergenza politicamente stimolate con l'aiuto di organizzazioni). L'economia dispone del medium di comunicazione denaro, che separa l'una dall'altra diffusamente tutte le intenzioni causalmente dirette, dal momento che il denaro è utilizzabile in molteplici modi. Diversamente che nelle gerarchie di ordini, col denaro accade già nella seconda, terza e quarta mano, qualcosa che non può essere controllato in riferimento agli scopi dell'originaria offerta di denaro, che non può essere vincolata. L'istruzione dispone di eventi educaivi in aule scolastiche, non comprensibili dall'esterno, quindi di un'interazione altamente complessa, la cui « tecnologia » è insicura ed i cui risultati non subiscono un'influenza politico-amministrativa ed ancor meno quindi possono essere migliorati da questa. C'è, per dirla altrimenti, una « naturale » sicurezza di autonomia nei sistemi su cui il sistema politico cerca di influire con decisioni vincolanti. Ciò non significa che questi sistemi possano adempiere in modo ottimale alle proprie *funzioni* senza vantaggi politici; certo però essi, per questo motivo, dipendono da mezzi di comunicazione e da altri meccanismi di azione che non sono a disposizione del sistema politico, se esso stesso è specializzato nella propria funzione.

Se tali limiti operativi sono riconosciuti, si creano, nei confini tra questi sistemi, delle burocrazie (tanto nella pubblica amministrazione che nelle imprese economiche, che nelle scuole, e se si vuole anche nella prassi

medica) e cioè: troppe decisioni e perciò ulteriori conseguenti necessità di decisione relativamente ai risultati così ottenuti. « Burocratizzazione » è dunque la diretta conseguenza di crescenti prestazioni politiche in ambiti in cui non si possono ottenere risultati, o almeno, e non in primo luogo, soltanto tramite la produzione di decisioni vincolanti. Ci sono naturalmente anche motivi di volta in volta propri dei singoli sistemi, per la formazione di burocrazie, sulla base del profitto economico nelle imprese, o per la predisposizione di piani pedagogici nelle scuole; però le forme irritanti di burocratizzazione si trovano tipicamente là dove i rapporti intrasistemici producono « prestazioni estranee » in forma di burocrazia.

Questo, tuttavia, non è semplicemente un inconveniente a cui si possa por riparo, o in ogni modo, non è un inconveniente creato e riprodotto involontariamente. Piuttosto sembra che ci siano nel sistema politico stesso motivi chiaramente intenzionati e quindi fattori incentivanti che spingono ad aumentare le prestazioni. Essi consistono innanzitutto nella tendenza ad una crescente inclusione dei cittadini, e cioè nello sviluppo da una cittadinanza giuridica ad una politico-attiva, ad una sociale (cfr. cap. 4). Tale struttura incentivante viene affermata nello stato del benessere, nella sua interpretazione dei valori fondamentali, nei suoi programmi di partito; inoltre essa, per mezzo dell'opinione pubblica (cfr. cap. 7) viene considerata la concezione di pubblico che la politica, in una democrazia, deve accettare e realizzare. L'autoreferenza interna, la codificazione progressista/conservatore e lo schema dell'opposizione dei partiti vanno nella stessa direzione. Il progresso viene misurato dal numero di prestazioni e la concorrenza dei partiti stimola al superamento dell'altra parte di turno. Ciò che funge da « conservatore » non è più quindi la tradizione, in se stessa legittima, bensì la più forte riflessione sulle conseguenze secondarie del programma di azione e sui limiti delle sue possibilità. Complessivamente, in queste

condizioni, lo stato del benessere funziona quasi mosso da sè stesso e stimola così una crescita di quella che si può legittimare come prestazione politica.

È pressoché impossibile criticare tale sviluppo senza intervenire in questioni strutturali fondamentali del sistema politico. Ciononostante la teoria politica, che perciò può sentirsi rafforzata da un parimenti crescente scetticismo della crescita, si trova di fronte alla questione se e come questo *trend* possa essere concepito come problema. Con la mera negazione o con una programmatica dell'inversione, — ad es. nel senso di una « regola della crescita zero » — non si ottiene molto, nè teoricamente, nè praticamente. Con lo spostamento dei fulcri operativi e legittimanti, dalla semplice assicurazione delle funzioni all'ambito delle prestazioni, il sistema politico sembra seguire i propri imperativi e ci si deve chiedere se si possa frenare politicamente o persino evitare tale spostamento.

E tuttavia, se si fa attenzione più precisamente al tipo ed al modo in cui l'inclusione viene tradotta nella comunicazione politica, si possono ottenere anche più precise definizioni dei problemi. Il processo politico che accelera l'inclusione favorendola, comincia da persone o da gruppi di persone a cui deve essere concesso un miglioramento della loro situazione: da disoccupati o da lavoratori immigrati, a pregiudicati; da medi imprenditori ad abitanti di zone periferiche, a pensionati, ad affittuari, a donne di servizio; da contravventori del codice stradale a creditori fallimentari. Evidentemente ci sono anche programmi promozionali con destinatari meno precisamente definiti; il punto di vista della differenza tra situazione data e situazione ambita riguarda però sempre, senza eccezioni, o persone, o gruppi di persone, per cui la vita deve essere resa migliore e più rispondente ai loro (presunti) desideri. In altre parole: si usa uno schema di riduzione dei problemi adatto alla politica e questo schema semplifica così radicalmente che ci si possono rap-

presentare modelli causali con effetti prevedibili e che si possono applicare.

Il riferimento alle persone, però, è uno schema di definizione dei problemi che non focalizza sufficientemente le *interdipendenze esistenti*. Ci si può, così, risparmiare un'analisi processuale della problematica dei sistemi funzionali in questione, oppure, se ci si accinge a farla, come ad es. nelle riflessioni sulla riforma del sistema scolastico, la si può poi rapidamente ignorare. La prestazione politica, quindi, non è guidata da un programma derivante dal sistema sociale per cui siano già state poste le premesse. Perciò non si può provare, o non lo si può sufficientemente se e, fino a che punto, l'effetto di vincolo delle decisioni politico-amministrative, possa, in generale, essere impiegato nel contesto sociale di una più estesa comunicazione (non politica). L'orientamento ai gruppi per cui si fa qualcosa offre, invece, una prospettiva apparentemente realistica, ma in realtà fortemente riduttiva, in cui le interdipendenze socialmente mediate diminuiscono.

Ne consegue che una politica di stato del benessere che si basi sull'inclusione prende in considerazione, con diritto di precedenza, quei sistemi funzionali la cui funzione si può convertire rapidamente e in modo convincente in guadagni per persone o per gruppi di persone. Tali sono l'economia, l'istruzione ed anche la sanità. La produzione scientifica, in queste circostanze, ha una presenza marginale, anche se la situazione globale della società potrebbe assolutamente dare motivo di pensare in questo caso a tutt'altri ordini di grandezza e priorità.

Riassumendo: l'espansione dello stato del benessere nel settore delle prestazioni della politica agisce, in questo caso, di nuovo, selettivamente — tanto per quanto riguarda la scelta degli ambiti problematici che per quanto riguarda lo schema di decomposizione dei problemi. E quindi, in tali circostanze, si deve tener conto del fatto che ciò che è possibile con lo strumento della politica, in parte diventa troppo sfruttato, in parte non utilizzato.

12. CONSIDERAZIONI INCIDENTALI SUL CONCETTO DI POLITICA DELLA TEORIA POLITICA

La distinzione, avanzata nel capitolo precedente, di funzione e prestazione, e la definizione della funzione politica, sulla scorta della caratteristica della decisione vincolante, devono ora essere ripresentate come affermazioni « discutibili » della teoria politica. Tali concettualizzazioni restano circoscritte al sistema della scienza. Anche nel presente caso non si può, per affidarle alla politica, appellarsi al consenso, nè tanto meno alla verità, nel senso di una dimostrazione più sicura o di una capacità di trasmissione non problematica. Proprio per ciò, però è possibile valutare in una discussione scientifica aperta, cosa si può ottenere con certe posizioni concettuali e con che cosa si deve fare i conti se ci si impegola in esse.

La critica ad una definizione del Politico funzionale, che si basa su decisioni vincolanti, può rinviare al fatto che tale concetto non può comprendere la globalità delle attività attualmente presenti nel quadro giuridico ed istituzionale dello stato e del comune. Vale a dire che la politica resta incompleta al cospetto di fenomeni come scuole ed ospedali, istituzioni di servizio sociale, di inoltro della posta, di costruzione di strade ecc. In riferimento alla totalità dei servizi pubblici significherebbe escludere importanti ambiti [1]. E' esatto tutta-

1. Così, a ragione, Thomas Ellwein, Ralph Zoll, *Berufsbeamtentum - Anspruch und Wirklichkeit,* Düsseldorf, 1973, p. 13.

via che la funzione svolta dalle decisioni vincolanti, in molti ambiti di lavoro non specificamente politici, è indispensabile per gli scopi del reperimento dei finanziamenti e dell'organizzazione. La necessità di decisioni vincolanti ha fatto sembrare opportuno incorporare o aggregare tali ambiti al livello dello stato o dei comuni. Ma la conseguenza è di rendere estremamente inadeguato qualunque concetto che abbia una estensione concettuale tale da tentare di comprendere come azioni politiche l'evitare il sale nelle diete, il controllo del calcolo delle masse nella costruzione di un ponte, l'estrarre un intestino cieco in ospedale, la determinazione dell'ordine dei posti in una classe scolastica ed altro ancora. In genere il concetto di stato si dimostra gravato dal tentativo di definire un sistema funzionale *della società* al livello *dell'organizzazione*.

La conseguenza, poi, è che al concetto manca la capacità di discriminare: esso segue acriticamente tutti gli sviluppi che trovano espressione nell'organizzazione ed agisce persino come conservatore, cioè conserva ciò che comunque accade.

Queste indicazioni possono bastare per chiarire il problema connesso alla scelta di un apparato concettuale per la teoria politica. Le usuali distinzioni di un'interpretazione della politica più formale o più contenutistica (« materiale ») si prestano poco a questo. Altrettanto poco serve una caratterizzazione secondo lo schema teoria conservatrice *versus* progressista. Poichè lo stato del benessere in ogni modo si trasforma e poichè con la sua trasformazione proietta valori guida, la sua autovalutazione come politica progressista è in realtà conservatrice, dal momento che vuole mantenere proprio tale modalità di trasformazione orientata al valore. Un'interpretazione politica che si presume contenutistica (cioè emancipatrice) ricade completamente su questa linea. Anche questo programma non propone alcuna linea correttiva, ma indica solo, evidenziandoli, gli scopi ultimi che hanno orientato il passaggio da una concezione po-

litica degli stati ad una moderna. Una tale teoria rivendica promesse non mantenute ed esige sforzi accresciuti. Essa è critica, in quanto commisura la realtà delle proprie proiezioni — a quelle teorie che sono nello stesso tempo la realtà politica dello stato del benessere. Essa però è del tutto acritica verso questo carattere progettuale della realtà politica e verso ciò che ne consegue. E proprio in ciò consisteva il suo successo politico negli anni 60 e nei primi anni 70.

Col basarsi su decisioni vincolanti la teoria politica si decide per una critica dello stato del benessere. Critica che non significa rifiuto. Critica significa però che nella scelta della teoria si devono mantenere aperte le possibilità di arrivare ad un rifiuto. Critico è solo chi può dire anche di no: anche no a più libertà, a più uguaglianza, a più sicurezza. Le opzioni politiche non sono quindi già giustificate a priori dai valori guida. Lo sono solo e nella misura in cui è possibile e sostenibile l'impiego di decisioni vincolanti.

Anche quest'ultimo concetto resta aperto all'autocorrezione. Il punto di partenza sta nella distinzione tra funzione e prestazione. Tale distinzione viene introdotta nella storia della teoria come reazione a certe debolezze del vecchio funzionalismo che aveva proclamato la funzione come l'orientamento, quasi senza concorrenza, del sistema e perciò l'aveva trattata quasi come un concetto di valore. Se dunque sopravviene ancora un'interpretazione causale della funzione come effetto dell'agire politico (ed essa dominava il funzionalismo degli anni 50) è evidente un'interpretazione globale « tecnocratica » della politica facilmente collegabile a speranze di pianificazione, da parte loro rassicurate nella teoria sistemica. La critica a questa sindrome si è oggi imposta nella scienza (sebbene spesso con argomenti insufficienti). Corrisponde anche alle esperienze di pianificazione nella realtà politica.

La distinzione di funzione e prestazione porta, anzitutto, la teoria politica ad un sufficiente livello di complessità; in primo luogo rende tollerabile la determina-

zione della politica, in base al momento formale del vincolo collettivo, perchè i problemi possono sempre collegarsi a questo, per chiunque qualcosa sia compiuto in tal modo. In altri termini questo programma lascia aperta la questione se determinate prestazioni (per es. accumulazione di capitale) possano o debbano essere rigettate su decisioni vincolanti e se ciò abbia o no effetti di mutamento, date condizioni storiche in trasformazione. La produzione di vincoli non è, quindi, un valore in sè, nè, tanto meno, un criterio di razionalità [2]. E, ciononostante, sta qui la funzione specifica per cui il sistema politico deve essere differenziato dall'esterno e tenuto disponibile, perchè altrimenti non è possibile un controllo centrale ed un ampliamento del potere con effetto di vincolo.

Non da ultimo, questa distinzione di funzione e prestazione definisce il posto occupato dalla teoria politica, la quale adotta tale distinzione. Ritorniamo di nuovo al problema logico di questa « re-entry », dell'ingresso nell'ambito delle proprie differenziazioni [3]. Per il momento si tenga per certo solo che la differenza tra orientamento funzionale e conformità alle prestazioni, congiuntamente alla differenza delle corrispondenti referenze sistemiche (società ed altri sottosistemi) esercita stimoli alla riflessione, che poi vengono soddisfatti dalla teoria politica [4]. La differenza tra funzione e prestazione provoca sforzi di riflessione in forma teorica; la distinzione tra funzione e prestazione all'interno della teoria permetta a questa di comprenderle; le permette l'autobilanciamento in se stessa.

2. Come è noto, Max Weber considerò in modo analogo il valore della sicurezza della razionalità formale e calcolabile della decisione burocratica.

3. Cfr. pp. 106 ss.

4. Per il sistema dell'istruzione la corrispondente problematica è trattata in Niklas Luhman, Karl Eberhard Schorr, *Reflexionsprobleme im Erziehungssystem*, Stuttgart, 1979.

E' dubbio tuttavia se questo gioco della teoria con se stessa possa diventare ora politica. Tale gioco può essere però un momento di sicurezza intellettuale della riflessione politica e perciò un momento di importanza pratica per la scelta dei valori e per la comunicazione, se la teoria politica si può permettere di arrivare ad una conclusione in questa forma di autoreferenza.

13. DIRITTO E DENARO: I MEZZI DI ATTUAZIONE DELLO STATO DEL BENESSERE

Quando un sistema è così impegnato nel determinare i propri confini, o nel definire i propri compiti, nella scelta e nell'organizzazione delle aperture all'ambiente a cui è rivolto, non c'è alcuna misura neutrale per definire quali siano grandezza e complessità convenienti del sistema. Quando il sistema politico, nel modo descritto, ha a che fare continuamente con se stesso e con una realtà in parte autocreantesi, non c'è alcun « indicatore oggettivo per i limiti di intervento dello stato », con cui si possa comparare la realtà per verificare se il settore statale si ritagli troppo o troppo poco spazio. Ogni ricerca di questo tipo rimarrebbe confinata ai pregiudizi che condivide con la politica (o comunque con i politici di un certo orientamento). Si possono tracciare linee di confine proprio come esse si sviluppano; e si possono, nel contesto di una discussione globale, più di quanto sia possibile qui, determinare *trends* e porre in discussione i loro effetti collaterali, positivi e negativi. Però da questo solo non deriva alcun fondamento per le decisioni politiche e perciò ribadiamo solamente la tesi della differenziazione di un sistema politico diventato autonomo.

Di fronte a tali ostacoli, per la possibilità di ricerca con intenzione normativa, ci si affida ad un'altra strada. Si può stabilire, tipicizzando, i mezzi che un sistema politico ha a disposizione per la funzione e per la presta-

zione, e si può indagare dove essi arrivino e quali effetti secondari abbiano. Perciò è necessario fornire indicazioni precise sui mezzi. Nel capitolo precedente abbiamo caratterizzato lo strumentario politico come il decidere collettivamente vincolante, per cui l'effetto di vincolo corrisponde all'ambito funzionale, mentre il contenuto decisionale ed i suoi effetti corrispondono all'ambito delle prestazioni della politica. Queste indicazioni possono essere elaborate con l'ausilio di una *teoria dei media di comunicazione simbolicamente generalizzati* [1], e ciò corrisponde al nostro punto di vista che solo i *sistemi di comunicazione* possano essere differenziati.

I media della comunicazione forniscono premesse decisionali e possono perciò trasmettere l'effetto vincolante delle decisioni. Nel sistema politico vengono utilizzati, a scopo di fondamento del potere politico [2] e per la sua diffusione tecnica, soprattutto *diritto* e *denaro.* Entrambi i *media* hanno, nel contesto del sistema politico, importanti vantaggi. Sono impiegabili astrattamente — cioè senza una troppo precisa determinazione delle situazioni in cui sono concretamente utilizzati. Possono essere elaborati in lunghe catene di effetti, innanzitutto con l'aiuto dell'organizzazione. E offrono la *chance* di una disposizione globale centralizzabile o nelle forme di un decreto legge per casi singoli, anche imprevedibili o nella forma di concessioni monetarie. Con l'ausilio dell'imposizione del diritto e della concessione monetaria, possono già ottenersi, al centro, delle conseguenze politiche — e questo senza considerare gli effetti fattuali di tali misure. *Che* tali decisioni, con i loro risultati vinco-

1. Al proposito, in generale: Niklas Luhmann, *Einführende Bemerkungen zu einer Theorie symbolish generalisierter Kommunikationsmedien,* in ders. *Soziologische Aufklärung,* vol. 2, Opladen, 1975, pp. 170-192. Cfr. Anche Talcott Parson, *Sociological Theory and Modern Society,* New York, 1967.

2. Sul potere come media simbolicamente generalizzato della comunicazione, cfr. Niklas Luhmann, *Macht,* Stuttgart, 1975 (tr. it. *Potere e complessità sociale,* Milano, 1979).

lanti, abbiano degli effetti può essere attribuito all'elevata evidenza di questi *media*; l'intenzione che sottostà alla decisione può essere posta, nella comunicazione politica, al posto degli effetti; *quali* effetti si avverino, può rimanere ignoto o diventare oggetto di ulteriore comunicazione politica, come si può vedere, ad esempio, nella riforma della legislazione sul divorzio [3].

Sotto molti aspetti questi *media* della comunicazione vengono incontro anche allo Stato del benessere; soprattutto al bisogno di mantenere, malgrado le esigenze altamente complesse, ancora un potere di disposizione centrale; si potrebbe anche dire al bisogno di mantenere una democrazia centrale. D'altra parte, non si deve disconoscere che una conquista spintasi così in avanti, deve essere pagata anche con degli svantaggi. Ha i suoi lati oscuri, i suoi limiti.

Così, tanto il diritto che il denaro, aumentano la visibilità e quindi la sensibilità ai mutamenti. Già minimali ampliamenti o restringimenti di somme di denaro che normalmente non si noterebbero neanche, vengono percepiti, per il fatto di essere distribuite tramite decisioni; anche mutamenti nelle posizioni del diritto, che raramente, o forse mai altrimenti, diventerebbero attuali, diventano coscienti grazie al processo decisionale. Ad esempio, l'organizzazione delle scuole superiori, pensata e fissata in forma giuridica, rende individuabili i gruppi interessati a trasformazioni del diritto. Dal perimetro delle regolamentazioni emergono, come potrebbe essere altrimenti, esperienze e bisogni di mutamento e nello stesso tempo, però, anche motivi per opporsi a tali mutamenti. Gli interessi sono coinvolti nel sistema che li favorisce ed immobilizzano i rapporti, in quanto interessi incorporati « da tenere in considerazione ». La soglia di sensibilità si abbassa, la probabilità di resistenza si alza ogni volta che le decisioni portano immedia-

3. La nuova legislazione sul divorzio, a cui l'autore si riferisce, è in vigore dal 1° luglio 1977 (ndt).

tamente a degli svantaggi. Ampiamente e globalmente perciò la prestazione politica dello stato del benessere viene canalizzata, tramite questa soglia di percezione, nella direzione di un miglioramento, mentre i corrispondenti peggioramenti devono essere immagazzinati in modo tale da non essere percepiti (o comunque non facilmente nè rapidamente).

Altrettanto importanti, se non più importanti, sono i limiti di azione di questi *media*. Diritto e denaro offrono motivi esterni, che regolano il proprio comportamento secondo determinate condizioni. Ciò che non è ottenibile nè col denaro, nè col diritto, è la trasformazione della persona stessa. L'intero ambito politico-sociale di cui si discute oggi dal punto di vista della trasformazione delle persone (*people processing*) non è controllabile in modo tecnicamente causale col diritto e col denaro. Ciò vale tanto per l'istruzione, quanto per tutti i tentativi di terapia sociale, per le misure di riabilitazione o per l'aiuto alle persone che non possono risolvere da sole i loro problemi psichici e sociali. Tutte le attività di tipo professionale in questo ambito dipendono certamente dal diritto e dal denaro; però, a queste condizioni, non sono sicure dei loro effetti. Uno stato che disponga solo di diritto e di denaro, iperdilaterà questi mezzi, se si dedica a questi campi di attività, senza per questo ottenere una sufficiente proporzione di successi (o anche solo risultati che si possono prendere in considerazione).

Gli ostacoli immanenti all'espansione dello stato del benessere si possono evidenziare in modo particolarmente chiaro in questo esempio: il principio dell'inclusione sembra trovare i propri limiti là dove devono essere trasformate le persone stesse, affinchè esse siano in grado di utilizzare le possibilità che la società offre loro. La trasformazione delle persone è senza dubbio l'obiettivo più pericoloso che una politica possa porsi; e proprio là dove c'è una legittimazione sufficiente per fare accettare « l'aiuto », mancano le tecnologie di cui si po-

trebbe disporre centralmente con senso di responsabilità ed efficacia. Ci si può anche decidere per una politica dell'aiuto, dell'uso nell'incertezza, del semplice tentativo; però in tal caso ci si muove nei limiti di ciò che può essere manovrato con lo strumento politico delle decisioni vincolanti.

Considerando tali problemi particolari (sempre importanti, essendo centrali) che più o meno si sottraggono alla gestione da parte dello stato del benessere, si può anche constatare, del tutto in generale, sia un sovraccarico dei mezzi sia conseguenze già emergenti di questo sovraccarico. Per quanto riguarda il denaro, lo stato del benessere è troppo caro. Incrementa tendenze all'inflazione, che poi lo rovinano di nuovo. E tanto più diventa chiara la selettività quanto alle possibilità di impegno del mezzo pubblico, tanto più si impone con forza il problema del perchè si debba distribuire tanto denaro per qualcosa (e non per qualcos'altro). Per ciò che concerne il diritto, attualmente la « giuridicizzazione » di molti ambiti di vita, incluso il sistema politico stesso, suscita crescente attenzione [4]. Per di più il problema non sta solo nella mancanza di norme, che solleva particolari problemi di capacità di conoscenza e di applicazione, ma anche nella questione dell'oltrepassare o meno i limiti di ciò che si può trattare giuridicamente in modo adeguato [5]. Il sovraccarico eccessivo è perciò da ricercarsi

4. Cfr., per l'esteso dibattito, Hans-Dietrich Weiss, « Verrechtlichung als Selbstgefährdung des Rechts », *Die öffentliche Verwaltung* 31, 1978, pp. 601-608; Rüdiger Voigt (Hrsg.), *Verrechtlichung: Analysen zu Funktion und Wirkung von Parlamentarisierung, Bürokratisierung und Justizialisierung sozialer, politischer und ökonomischer Prozesse,* Königstein, 1980.

5. Vedere in questo contesto le lamentele sulle rovinose ripercussioni sulla dogmatica giuridica; oltre al problema se il diritto esiga troppo volendo tener conto delle conseguenze e volendo controllarle. In proposito, Niklas Luhmann, *Rechtssystem und Rechtsdogmatic,* Stuttgart, 1974 (tr. it. *Sistema giuridico e dogmatica giuridica, Bologna,* 1978); Thomas W. Wälde, *Juristische Folgenorientierung: « Policy Analysis » und Sozialkybernetik:*

non solo nelle norme stesse, ma anche nella loro non applicazione [6]. Un approfondimento in merito richiederebbe una più dettagliata analisi di sociologia del diritto. In entrambi gli ambiti, in riferimento al denaro ed in riferimento al diritto, inoltre, non si può non calcolare che le condizioni della possibilità di tali mezzi, in definitiva, devono essere garantite al di fuori del sistema politico: nel sistema economico e nel sistema giuridico [7], e che si incontrano in ciò degli ostacoli alla disponibilità politica.

A queste considerazioni si può aggiungere una proposta per « l'analisi dei compiti ». I compiti sono complesse costellazioni causali, in cui, tramite variazioni o aggiunte di singole cause, controllabili, si può ottenere od impedire un effetto giudicato positivo o negativo [8]. Le cause che producono delle conseguenze non sono mai tutte nelle mani di chi ha adempiuto ad un compito; però il compito gli sfugge sempre di più se egli non può controllare che poche cause, se è insicura la sua ripercussione sul gioco concatenato di altre cause, se in genere è dubbio che si possa tener conto di altre cause necessarie. Lo stato del benessere tende ad un ampliamento dei compiti e quindi opera sempre più in ambiti in cui il decidere vincolante, in merito al diritto ed al denaro, agisce solo in connessioni causali del tutto incerte. Si parla di « programmi incentivanti », come se

Methodische und organizatorische Überlegungen zur Bewältigung der Folgenorientierung im Rechtssystem, Königstein, 1979.

6. Di grande effetto in base alla ricerca sullo scandalo amburghese dei rifiuti tossici, Rudolf Dieckman, « Aktuelle Problemfelder bei der Umsetzung von Bundesgesetzen », *Verwaltung und Fortbildung*, 8, 1980, pp. 155-164.

7. Il che significa: non seguiamo nè la « la teoria statale del denaro » (cfr. il libro con questo titolo di Georg Friedrich Knapp, Leipzig, 1905), nè la « la teoria positivistica del diritto ».

8. Cfr. D.J. Mathew, *The Logic of Task Analysis*, in Peter Abell (ed.), *Organizations as Bargaining and Influence Systems*, New York, 1975, pp. 103-113.

con la predisposizione di incentivi, i compiti fossero già adempiuti [9]. La definizione di successo viene quindi ripresa nell'amministrazione stessa, come se l'istituzione di un ufficio di consulenza, di un centro giovanile, di un centro sociale fosse l'effetto, in quanto come tale viene valutata e prevista [10]. Una parte elevata e significativa degli scopi dell'amministrazione burocratica viene individuata fin dall'inizio solo all'interno della burocrazia [11]. Quindi, anche « il miglioramento delle condizioni lavorative del personale » può essere considerato un successo della politica di benessere [12]. Analogamente, le difficoltà di attuazione di un programma ed i motivi dei

9. Cfr. in merito H.-J. Dahme, D. Grunow, F. Hegner, *Aspekte der Implementation sozialpolitischer Anreizprogramme: Zur Überlappung von Programmenentwiklung und Programmimplementation am Beispiel der staatlichen Förderprogramme für Sozialstationen,* in Renate Mayntz (Hrsg.), *Implementation politischer Programme,* Meisenheim am Glan, 1980, pp. 154-175; degli stessi (*et al.*) *Die Neuorganisation der plementationstudien in zwei Bundesländern,* Bielefeld, 1980, in particolare pp. 338 ss. Più scettica Renate Mayntz, *Regulative Politik in der Krise?,* in Joachim Matthes (Hrsg.), *Sozialer Wandel in Westeuropa: Verhandlungen des 19° Deutschen Soziologentages,* Berlin u. Frankfurt, 1979, pp. 55-81 (in part. p. 62).

10. Cfr. in proposito anche l'esempio fatto di Franz-Xaver Kaufmann e da Peter Schäfer per quanto riguarda la fase finale di un modello a quattro fasi della produzione politico-amministrativa di servizi: l'emissione di un'informazione amministrativa, la messa a disposizione di un'assistente per un anziano allettato, la consulenza a un bambino da parte di uno psicologo scolastico [cfr. *Bürgernahe Gestaltung der sozialen Umwelt -ein Bezugsrahmen zur Problemexposition,* in Fran-Xaver Kaufmann (Hrsg.), *Bürgernahe Gestaltung der sozialen Umwelt,* Meisenheim am Glan, 1977, pp. 1-44 (18)]. Se si rimane fermi a ciò che l'amministrazione pubblica fa nella forma di decisioni vincolanti, si arriva di conseguenza alla descrizione di compiti, in cui le conseguenze si dissolvono.

11. Richard Rose, *Managing Presidential Objectives,* London, 1977, pp. 90 ss., localizza per il 1974 il 75%, per il 1975 il 65% di « inside objectives ». Il che in questo caso sicuramente dipende contestualmente anche dalla situazione di vertice dell'organizzazione considerata.

12. Cfr. Dahme *et al.*, *Die Neuorganisation,* cit., pp. 302 ss.

frequenti fallimenti, spesso vengono ricercati solo nell'ambito della cooperazione organizzata [13] — e non nell'incapacità dei media diritto e denaro di ottenere gli scopi perseguiti. Ciò permette di eliminare la questione degli ostacoli all'azione della politica di benessere e di sviluppare ulteriormente lo stato del benessere come fine a se stesso.

Ad una tale tendenza alla masturbazione, che trova paralleli anche nella politica [14], anche nell'ambito dell'etica professionale [15] ed anche nelle organizzazioni secondarie della politica sociale e distributiva [16], così che si potrebbe parlare quasi di una cospirazione dello stato del benessere, si dovrebbe reagire con un'analisi dei compiti.

13. In proposito alcune ricerche americane sembrano aver fornito dei sostanziali impulsi. Cfr. solo Martha Derthik, *New Towns In-Town: Why a Federal Program Failed*, Washington, 1972; Jeffrey L. Pressman, Aaron Wildavsky, *Implementation: How Great are Dashed in Oakland*, Berkeley, Cal., 1973; Helen Ingram, « Policy Implementation Through Bargaining: The Case of Federal Grants- in-Aid », *Public Policy*, 25, 1977, pp. 499-526; inoltre Fritz W. Scharpf, Bernd Reissert, Fritz Schnabel, *Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Dundesrepublik*, Kronberg/Ts., 1976.

14. Cfr. per es. Vilhelm Aubert, *Einige soziale Funktionen der Gesetgebung*, in Ernst E. Hirsch, Manfred Rehbinder (Hrsg.), *Studien und Materialen zur Rechtssoziologie*, Köln-Opladen, 1967, pp. 284-309; Leon H. Mayhew, *Law and Equal Opportunity: A Study of the Massachusetts Commission Against Discrimination*, Cambridge, Mass., 1968.

15. Cfr. Helge Peters, « Das Verhältnis von Wertsystem und Sozialwissenschaften innerhalb der beruflichen Sozialarbeit », *Soziale Welt*, 16, 1965, pp. 246-259. Cfr. in merito anche Robert A. Scott, « The Selection of Clients by Social Welfare Agencies: The Case of the Blind », *Social Problems*, 14, 1966, pp. 248-257; Bernard Beck, « Welfare as a Moral Category », *ivi*, pp. 258-277.

16. Cfr. Horst Baier, « Herrschaft im Sozialstaat: Auf der Suche nach einem soziologischen Paradigma der Sozialpolitik », in Christian von Ferber, Franz-Xaver Kaufmann (Hrsg.), « Soziologie und Sozialpolitik », numero speciale 19,1977, della *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpolitik*, pp. 128-142. Anche se in questo caso si può parlare di « Herrschaft », non si risponde così facilmente a questo problema; in ogni caso si tratta di un tipo di dominio abbastanza incapace.

14. BUROCRAZIA

Diritto e denaro sono media della comunicazione destinati a tutta la società. Il loro fondamento risiede al livello del sistema sociale, dove sono garantiti da specifici sistemi funzionali. La loro astrazione e le loro modalità di funzionamento appartengono ai segni caratteristici della società moderna. Anche il sistema politico dello stato del benessere sarebbe impensabile senza di essi. Come istituzioni del sistema sociale, tuttavia, hanno effetti duplici: da una parte rendono possibile un immenso ampliamento del « traffico privato », con l'abbandono delle tradizionali premesse morali, localistiche, familiari, e di ceto, e dall'altra parte la formazione di più grandi sistemi organizzativi. Nel quadro di una teoria dello stato del benessere, questi ultimi meritano un'attenzione particolare: scegliamo il titolo « burocrazia » per indicare la problematica.

La burocrazia cresce, cresce e cresce — se non altro perchè lo stato del benessere solo nella burocrazia trova le possibilità di collocare i doveri. La vecchia correlazione tra diritti e doveri contenuta nel concetto di *ius* è spezzata, ed al suo posto è comparso il rapporto tra cittadino ed amministrazione. Il cittadino del benessere non pretende di avere altro che diritti [1] (che però

1. A ciò si fa riferimento molto spesso. Cfr. solamente William A. Robson, *Welfare State and Welfare Society; Illusion and Reality,* London, 1976, pp. 82 ss.

possono essere condizionati dalla burocrazia) e tutto il comportamento complementare, che deve obbligatoriamente aver luogo, deve servirsi del dovere assunto (a pagamento) col ruolo di membro di organizzazioni. Con le *Bürgerinitiativen* (iniziative civiche)[2] questo sbilanciamento non è risolto; anzi, al contrario, si evidenzia e rafforza.

Sarebbe però sbagliato considerare il problema della politica nello stato del benessere, solamente, o anche preponderantemente, come problema della sua burocrazia. Il problema dell'organizzazione non coincide ancora comunque con i problemi della società. Se si vuole render giustizia ai problemi della società moderna, si deve piuttosto partire dal fatto che il sistema sociale include tutte le comunicazioni umane e quindi trascende tutte le organizzazioni. La società è il sistema sociale ogni volta più esteso. Le organizzazioni, per contro, sono costituite come speciali sistemi sociali della società. Per esse, in particolare, vale la regola che ci si può sottomettere ad esse entrandovi, e di nuovo sottrarvisi uscendone[3].

E' una caratteristica della società moderna che questa differenza tra sistema sociale e sistemi organizzativi si sia acuita. Nelle teorie sviluppatesi nei secoli XVII e XVIII tale differenza era pervenuta a coscienza all'interno della società con la dissoluzione dell'interpretazione corporativa della società tradizionale ed innanzitutto con l'isituzionalizzazione della tolleranza (religiosa e poi ideologica). Più tardi si è dimostrato che nessuno dei più importanti ambiti funzionali della società può essere rappresentato come unità di un sistema organizzativo e co-

2. Per un testo italiano sulle *Bürgerinitiativen*, cfr. Alberto Tarozzi, *Iniziative nel sociale, utopie progettuali e nuovi movimenti su problemi delle case e del nucleare*, Angeli, Milano, 1982 (ndt).

3. Per un corrispondente concetto di organizzazione cfr. Niklas Luhmann, *Funktionen und Folgen formaler Organisation*, Berlin, 1964; e dello stesso *Organisation und Entscheidung*, Opladen, 1978.

me tale essere attuato: nè l'economia, nè l'istruzione, nè il diritto, nè la sanità, e neanche i sistemi funzionali parzialmente organizzati per la religione e per la politica e tradizionalmente costituiti corporativamente come chiesa e stato. Ovunque la società dipende, e continua a dipendere, per l'adempimento delle sue funzioni centrali, anche da attività non organizzate.

Concetto e critica della « burocrazia » sono sorti, se considerati storicamente, da questo sfondo e sono comprensibili in riferimento a questo. Ci si difende, di qui, dal « dominio degli uffici »[4]. Ogni critica politica della burocrazia[5] si riferisce però ad un fenomeno autoproducentesi, autodiretto, autoaffermantesi. Perciò deve essere ricondotta innanzitutto ad una riflessione di teoria della società.

Premessa ad ogni critica tecnico-organizzativa, è la considerazione che solo i media della comunicazione, diritto e denaro, rendono possibile la formazione di grosse organizzazioni, e che tali media, al contempo, contribuiscono tuttavia a differenziare il livello della formazione di organizzazioni, rispetto a quello su cui la società globale esiste già da sempre. Le condizioni della formazione di organizzazioni sono nello stesso tempo condizioni della differenziazione di organizzazione e società. Motivo di ciò è che diritto e denaro funzionano come mezzi di comunicazione e di formazione del sistema solo se funzionano anche nell'ambiente del sistema, e il loro uso presuppone, quindi, un'unità estesa a tutto

4. Nella ricerca sociologica specializzata, il concetto di organizzazione e quello di burocrazia sono stati inopportunamente fusi per la prima volta da Max Weber ed in accordo con lui. Per ricondurci a prospettive teorico sociali e politico sociali, cfr. Wolfgang Schluchter, *Aspekte bürokratischer Herrschaft: Studien zur Interpretation der fortschreitenden Industriegesellschaft*, München, 1972.

5. Cfr. per es. Heiner Geissler (Hrsg.) *Verwaltete Bürger -Gesellschaft in Fesseln: Bürokratisierung und ihre Folgen für Staat, Wirtschaft und Gesellschaft*, Frankfurt, 1978.

il sistema, esattamente a tutta la società. Per questi motivi nel XIX secolo, il secolo della libertà e dell'organizzazione[6], lo sviluppo del traffico privato e lo sviluppo delle organizzazioni andarono di pari passo. A questo quadro appartiene anche il sorgere di teorie che si opponevano al diritto ed al denaro, con la conseguenza che esse, o dovevano pensare la società come del tutto disorganizzata, come l'anarchismo, oppure dovevano, come il marxismo, tendere all'identificazione di sistema sociale e sistema dell'organizzazione[7]. Nel porre la congruenza di società ed organizzazione, e non nel processo assolutamente indispensabile della pianificazione sociale ed economica, consiste quindi la differenza tra politica sociale dell'est e dell'ovest. Tale differenza può essere simbolizzata con l'idea di libertà; però ciò non offre una spiegazione sufficiente della problematica della struttura sociale. E' decisivo che, nè la possibilità di sviluppo del sistema sociale e della sua differenziazione funzionale, nè la possibilità di razionalizzazione tecnico-organizzativa, possono essere pienamente sfruttate se i due tipi di sistema devono essere fusi in uno. Ed in ogni modo ciò richiede di relegare il diritto a funzioni disciplinari e di rinviare il denaro a funzioni distributive nel quadro di un'organizzazione globale della società.

Naturalmente non è senza problemi neanche un ordinamento sociale che incorpori solamente le organizza-

6. Per citare il titolo di un libro: Bertrand Russel, *Freedom and Organization, 1814-1914,* London, 1934.

7. Importanti aspetti della politica sociale marxista possono essere fatti discendere da questa decisione di fondo, per esempio, la critica del capitalismo e del « feticismo delle merci » (cioè la monetizzazione della vita), la posizione centrale della produzione e della riproduzione come funzione organizzante, l'interpretazione sociotecnica del diritto, spesso da sociologia dell'impresa, ed altro ancora. Cfr., specialmente per l'interpretazione del diritto, Klaus A. Ziegert, *Zur Effektivität der Rechtssoziologie: Die Rekonstruktion der Gesellschaft durch Recht,* Stuttgart, pp. 94 ss.; Kalmán Kulczar, *Rechtssoziologische Abhandlungen,* Budapest, 1980, in part. pp. 221-242.

zioni in sistemi funzionali, rinunciando però a comprendere la loro unità o persino la società stessa secondo il modello di unità decisionali ed operative organizzate; evidenziando quindi, nell'economia il mercato e nella politica la libera, non organizzata formazione di opinioni del pubblico e non solo evidenziandole, ma anche considerandole come componenti essenziali del modo migliore di adempiere alla funzione. Si potrebbe ammettere che in questo caso il problema della « burocratizzazione » è meno pressante. Sarebbe però una conclusione affrettata. I limiti dell'idoneità del sistema organizzazione all'attuazione di compiti sociali si mostrano anche e proprio quando si pone, sotto la pressione delle esigenze, l'organizzazione all'interno del sistema funzionale differenziato, e ciò capita sempre più frequentemente nella misura in cui le esigenze crescono. Proprio se il sistema politico della società non è compreso come unità organizzazionale e non è regolato in anticipo su possibilità organizzative, bensì comunica in un gioco combinato di pubblico, politico ed amministrativo (cap. 6), proprio allora ci si può aspettare che insorga un tipo di sovraccarico eccessivo di organizzazione su cui vengano scaricati desideri e promesse, problemi irrisolti e compensazione di svantaggi.

Il superamento dell'organizzativamente possibile e conveniente si mostra perlomeno in due diverse forme: come eccesso di condizionamento e come eccessivo impiego del diritto e del denaro per scopi per cui questi mezzi non sono adatti, o lo sono poco.

Diritto e denaro hanno, innanzitutto, il vantaggio di essere semplici schematismi binari, con cui è relativamente facile determinare se ci si trovi davanti all'uno od all'altro valore: se con certe azioni od omissioni si sia nel diritto o nel torto, oppure se si abbia e no una determinata somma di denaro. Ciò rende possibili i condizionamenti. Può dipendere, o essere fatto dipendere, da certe condizioni, quale di questi due valori sia concesso, oppure non lo sia. Il condizionamento di pro-

cessi elementari (in questo caso dell'azione) è la forma per eccellenza della differenziazione e ristrutturazione dei sistemi [8]. Il condizionamento è necessario per dotare un sistema di complessità propria e di resistenza contro gli effetti dell'ambiente [9]. Gli schematismi binari facilitano tali condizionamenti e rendono possibile l'aggiunta di sempre ulteriori condizioni: tracciano un certo tipo di crescita, però non ne tracciano i limiti. E' appunto questo il rovescio della spiccata ambivalenza di questi schematismi: non c'è alcun specifico motivo giuridico per la diminuzione del diritto, e non c'è alcun motivo finanziario per le diminuzioni del denaro. Negli schematismi non si trova alcuna regola di arresto, nessun motivo per un più ristretto ambito di gioco di un condizionamento supplementare. Una burocrazia costruita su questi media non trova, in essi, quindi, alcun limite ad un'ulteriore crescita; sembra essere tendenzialmente destinata a non funzionare più per sovraccarico. Perlomeno ci si trova di fronte al problema di fino a che punto, un condizionamento esteso, crescentemente complesso, con cui si vogliono controllare casualità ramificate, spesso solo presunte, possa essere intercettato da razionalizzazioni a livello dell'organizzazione.

8. Per il significato generale del condizionamento per la costituzione di sistemi, cfr. W. Ross Ashby, *Principles of Self-Organizing System,* in Heinz von Foerster, George W. Zopf (eds.), *Principles of Self-Organization,* New York,, 1962, pp. 255-278; ora ristampato in Walter Buckley (ed.), *Modern System Research for the Behavioral Scientist: A Sourcebook,* Chicago, 1968, pp. 108-118.

9. Si dovrebbero anche sottolineare, perlomeno come notazione, anche le finalità organizzative del condizionamento. Tra le condizioni da cui dipende se le decisioni siano possibili giuridicamente o finanziariamente, può essere inserita anche l'accettazione di altre posizioni che a loro volta possono di nuovo essere fatte dipendere dall'accettazione di ulteriori posizioni. Così la complessità programmatica e la complessità organizzativa si limitano a vicenda con la conseguenza che la capacità di azione del complesso globale si chiude agli interventi puntuali ed agli impulsi motori da sopra e da sotto.

Il secondo valore limite, per cui la burocrazia diventa sempre più problematica, riguarda quei compiti di tipo tale che non possono essere risolti col diritto e col denaro (anche se, naturalmente, non senza diritto nè senza denaro). L'esempio più evidente sono i compiti che presuppongono una cooperazione delle persone alla loro propria trasformazione: istruzione, riabilitazione, socializzazione secondaria, formazione degli anziani e così via; tutto ciò che gli americani comprendono nel concetto di «*people processing*» [10]. Questo ambito di lavoro richiede risorse quali impiego delle persone, impegno e flessibilità dell'interazione, che non si rendono disponibili col denaro e col diritto, e che quindi non sono neanche disponibili centralmente e di cui non è possibile neppure controllare centralmente i difetti. Le condizioni del successo o dell'insuccesso, risiedono, in questo caso, continuamente nelle persone stesse e nel loro sistema d'interazione. Tali condizioni non possono nè essere create, nè obbligate alla resa dei conti — non da ultimo perchè mancano tecnologie di lavoro scientificamente garantite. Così non c'è da meravigliarsi che un'organizzazione che esercita costrizione sulle particolarità, costrizione ciononostante necessaria, proprio qui sia deplorata come burocrazia, e certamente non solo dal pubblico, ma in primo luogo dai suoi stessi impiegati [11].

10. Cfr. ad es. Yeheskel Hasenfeld, Richard A. English (eds.), *Human Service Organizations: A Book of Readings*, Ann Arbor, Mich., 1974. Come punto di partenza per portare l'attenzione su questi problemi, che dipendono contestualmente da una critica al modello quasi uniformistico di burocrazia di Max Weber, cfr. soprattutto Talcott Parsons, *Some Ingredients of a General Theory of Formal Organization*, in ders., *Structure und Process in Modern Societies*, New York, 1960, pp. 59-96. E, inoltre, Paul Halmos, *The Personal Service Society*, London, 1970.

11. Per l'atteggiamento degli impiegati professionalmente impegnati verso la propria burocrazia, cfr. ad es. Gerald Moeller, *Bureaucracy and Teacher's Sense of Power*, in Robert R. Bell, Holger R. Stub (eds.), *The Sociology of Education: A Sourcebook*,

Da questa breve analisi risulta anche solo approssimativamente che ci sono parecchie radici del problema che si tenta di definire col concetto di burocratizzazione. Resta incontestabile che si tratti di un fenomeno caratteristico della società moderna. A differenza di Max Weber, tuttavia, si deve esitare a definire questo contesto sovrastrutturale col tipo di razionalità dell'orientamento all'agire, e quindi ad interpretare la burocrazia come inevitabile rovescio della razionalizzazione impostasi a tutte le società: se non come legge ferrea, almeno come gabbia di ferro della razionalità moderna. Il concetto di razionalità fornisce troppo poche spiegazioni. Invece il perno che collega società ed organizzazione sembra risiedere nei ben schematizzati *media* della comunicazione: diritto e denaro, anche nelle società sufficientemente complesse sono a disposizione della formazione dell'organizzazione. Questi *media* stimolano, date certe premesse, — pensiamo qui, innanzitutto, alla differenziazione di specifiche funzioni — l'utilizzazione di possibilità di condizionamento organizzativo dei comportamenti, specialmente là dove la capacità di orientamento e di decisione delle singole parti richiede troppo ed anche là dove non è a disposizione nessuna tecnologia causale. Perciò si arriva ad impulsi alla crescita che superano i limiti del conveniente e che potrebbero essere controllati dalla politica e dall'amministrazione solo tramite un tipo di autoriflessione, per cui, per il momento, ci sono pochi punti di appoggio.

2, Homewood, Ill., 1968, pp. 236-250; James A. Conway, « Test of Linearity Between Teachers' Participation in Decision Making and Their Perceptions of Their Schools as Organizations », *Administrative Science Quarterly*, 21, 1976, pp. 130-139. I risultati mostrano un atteggiamento piuttosto ambivalente ed in ogni caso non lo spesso supposto rifiuto dell'organizzazione come « burocrazia ».

15. RAZIONALIZZAZIONE POLITICO-AMMINISTRATIVA: ORGANIZZAZIONE, PROGRAMMA, PERSONALE

Nonostante queste considerazioni sul problema della burocrazia, non si è ancora espresso un giudizio conclusivo sulle possibilità di razionalizzazione delle macroorganizzazioni dello stato del benessere. Non pensiamo qui alla razionalizzazione dei dettagli della quotidianità lavorativa, a cui, incessantemente e con buoni risultati, lavora l'amministrazione stessa. I formulari e gli archivi, la pianificazione temporale dei ritmi di lavoro, e la sostituzione del lavoro umano con quello della macchina — tutto ciò a sua volta appartiene ad una *routine* corrente di più elevato ordine che organizza la *routine* di tipo subalterno e migliora continuamente adattandosi a rapporti in trasformazione. Il concetto di politica amministrativa[1] deve andare oltre e sollevare il problema se non ci sia anche un tipo di responsabilità politica globale per la razionalità dell'amministrazione, responsabilità che non possa essere affidata all'amministrazione stesa. Una politica che tenda a chiedere continuamente troppo a sè ed alla propria amministrazione, perchè ciò è nella logica della differenziazione funzionale, deve collegare le proprie idee di razionalità diversamente da come lo può l'ammini-

1. Lo stesso concetto si trova, in un senso di più ampia portata e nello stesso tempo più diffuso e più dettagliato, in Hans Peter Bull (Hrsg.), *Verwaltunspolitik,* Neuwied, 1979.

strazione stessa; essa deve innanzitutto — anche in questa prospettiva «autoreferenziale» — pianificare il proprio intervento sull'amministrazione nelle forme di razionalità di quest'ultima.

La voce «burocrazia» fornisce solo una primissima descrizione - «scatola nera» dell' amministrazione [2]. Con la recezione del tema «critica della burocrazia» non è tutto fatto, tanto più che la politica dimentica troppo facilmente il proprio ruolo nello stimolare la crescita della burocrazia. Per poter andare oltre si deve considerare se e come possono essere formulati punti di vista generali della *razionalizzazione politica* dell'amministrazione — punti di vista da cui diventi visibile che l'amministrazione, con la sola autoreferenza al proprio operare quotidiano, continua a dipendere dagli stimoli politici, dagli *inputs* politici, come condizione di razionalità. E' possibile, beninteso non solo per questo, distogliere il politico da interventi perturbatori, dal clientelismo dei singoli casi e da questioni inopportune e fuori luogo. Ciò presupporrebbe che l'amministrazione, con la rete delle sue operazioni autoreferenziali — fa ciò che fa — possa garantire a sufficienza la propria razionalità. Questo però non accade perchè l'amministrazione è solo un sottosistema del sistema politico ed opera in condizioni corrispondenti a quella di osservatore [3]. L'autoreferenza è un principio di conservazione, non un principio di razionalità. Perciò ci si deve interrogare sulle possibilità di razionalizzazione politica dell'amministrazione.

Una visione, semplificante e sintetica di un'enorme quantità di decisioni, di quanto avviene nell'amministrazione, diventa possibile se si prescinde, in primo luogo dai contenuti delle singole decisioni e dai diversissimi ambiti di competenza e ci si chiede, invece, da

2. Si rinvia al capitolo sull'« autoosservazione ».
3. Cfr. di nuovo il capitolo sull'« autooservazione ».

quali *premesse* decisionali prendano le mosse le decisioni [4]. Con « premesse decisionali » si intendono quelle premesse che influiscono sul contenuto delle decisioni, ma che al momento della decisione vengono accettate come date per scontate. Ogni decisione, naturalmente, dipende da un gran numero di premesse decisionali, da informazioni positive, e soprattutto negative, sul mondo. Alcune di queste premesse decisionali vengono create artificialmente nel sistema dell'organizzazione, oppure costituite come variabili.

Le premesse decisionali, in questo senso artificiali e contingenti, si possono classificare in tre tipi [5]: o si tratta di *programmi decisionali* che fissano le condizioni della giustezza ed utilizzabilità delle decisioni ed in sostanza formulano all'interno del processo decisionale i compiti dell'amministrazione; oppure si tratta di *competenze e di canali di comunicazione fissati organizzativamente,* quindi di organizzazione ufficiale; oppure, per finire, di *persone* che prendono le decisioni, cioè dei loro atteggiamenti, delle loro aspirazioni alla carriera ecc. Si possono definire pianificazione i tentativi di controllare in base a queste premesse il sistema amministrativo [6]. Si può parlare di piano politico-amministrativo in senso stretto se e in quanto non la prestazione

4. Il concetto di *behavior premises,* e poi di *decision premises* è stato introdotto da Herbert Simon. Per lo sviluppo teorico cfr. Herbert A. Simon, Donald W. Smithburgh, Victor A. Thompson, *Public Administration,* New York, 1950, pp. 57 ss.; Herbert A. Simon, *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization,* 2 ed., New York, 1957, pp. XXX ss.; ders. « Administrative Decision Making », *Public Administration Review,* 25, 1965, pp. 31-37 (34 ss.).

5. Per l'origine di questa tripartizione dal concetto di « posto » (posto in organico, ufficio) cfr. Niklas Luhmann, *Allgemeine Theorie organisierter Sozialsysteme,* in ders., *Soziologische Aufklärung,* vol. 2, Opladen, 1975, pp. 39-50.

6. In proposito più dettagliatamente, Niklas Luhmann, *Politische Planung,* Opladen, 1971, pp. 66 ss. (tr. it. parziale, *Stato di diritto e sistema sociale,* Napoli, 1978).

politica (nel senso definito al cap. 9) ma la razionalità degli avvenimenti amministrativi stessi, è lo scopo della pianificazione. Il piano politico-amministrativo è dunque la forma di intervento per una razionalizzazione politica dell'amministrazione.

E' importante tenere presente il vantaggio di orientamento insito in questo concetto di piano e nella concentrazione di piano e di premesse decisionali. Rende possibile collegare a premesse decisionali comportamenti decisionali, ma non costringe a farlo. Esso innanzitutto raccomanda di orientarsi piuttosto ad una prospettiva globale e ciò è indispensabile soprattutto nella sfera di competenza della razionalizzazione politico-amministrativa.

Di conseguenza, se si tiene conto della politica organizzativa, di quella programmatica, e della politica del personale, come forme di intervento alternative sui processi di razionalizzazione dell'amministrazione, le prospettive di cambiare qualcosa in questi tre ambiti sono molto diverse. *Le strutture dell'organizzazione* sono sostanzialmente sperimentate e difficilmente si possono trasferire in direzione di una più alta razionalità [7]. Ciò vale in particolare per la forma gerarchica e per il genere di governo monocratico ed ancor di più per la tipica mescolanza tedesca di differenziazione funzionale (principio di giurisdizione) al vertice ed organizzazione unitaria dell'autorità al livello dei circondari. La ricerca sociologica sull'organizzazione si è occupata appena del miglioramento della razionalità, ma prevalentemente del miglioramento della motivazione e della possibilità di autorealizzazione degli appartenenti all'organizzazione, senza poter vantare grandi effetti.

Difficilmente si possono proporre mutamenti della

7. Un po' più di fiducia esprime Fritz W. Scharpf, « Public Organization and the Waning of the Welfare State: A Research Prospettive », *European Journal of Political Research*, 5, 1977, pp. 339-362.

politica di programma indipendentemente dalla questione empirica di che cosa tratti di volta in volta. Non sono già per questo, forme di intervento primarie della razionalizzazione amministrativa, anche se ci sono sicuramente programmi che, comportando spese troppo alte, finiscono in fondo alla lista o la cui regolazione, nell'interesse dell'automazione, deve adattarsi a delle modificazioni. Complessivamente considerato tuttavia, è in gioco il contenuto politico dello stato del benessere, cosicchè la semplice razionalità dell'amministrazione, non può essere il motivo guida di una riforma.

Non sfruttate possibilità di razionalizzazione potrebbero, per contro, trovarsi nella politica del *personale*. Razionalizzazione, in questo caso, dovrebbe significare: le capacità delle persone e le esigenze dei compiti (uffici) di meglio accordarsi reciprocamente. Ciò può accadere solo tramite processi di mobilità (assunzione e licenziamenti, trasferimenti e, innanzitutto, incentivi). In realtà la mobilità, negli uffici pubblici tedeschi (con la sola eccezione degli incentivi) è estremamente scarsa [8]. Potrebbe essere incrementata e meglio utilizzata nell'ambito delle possibilità esistenti.

Proposte che la commissione di studio per la riforma del diritto dell'impiego pubblico ha elaborato tra il '70 e il '73, hanno mirato al nocciolo della riforma. Da allora proprio su questo tema si sono concentrate e concretizzate delle idee [9]. I tentativi di riforma si erano av-

8. Cfr. le osservazioni in Niklas Luhmann, Renate Mayntz, *Personal im öffentlichen Dienst: Eintritt und Karrieren*, Baden-Baden, 1973, p. 135 (tab. 6.2), ed il rapporto della Commissione di studio per la riforma del diritto del pubblico impiego (Baden-Baden, 1973, pp. 179 ss.).

9. Sullo stato di questi lavori prima della loro interruzione, orienta Christian von Ammerstein, *Reform des öffentlichen Dienstrechts in der Krise* in Hans Peter Bull (Hrsg.), *Verwaltungspolitik*, Neuwied, 1979, pp. 136-159. Cfr. anche Hanns-Eberhard Meixner, *Ergebnsiorientierte Zielsetzung im Personalwesen*, in *Ziel-und Ergebnisorientierte Verwaltungshandeln, Schriften der*

viati con notevoli difficoltà politiche, ed al momento non proseguono a causa dell'opposizione politica [10]. L'inasprimento sul tema dell'«unitarietà del diritto del pubblico impiego» rende più difficile una decisione, considerata la pluralità e la diversità di opinioni delle associazioni di interesse che di esso si occupano. Tuttavia, in realtà, non è assolutamente necessario inasprire, su questa questione, la riforma, rendendola politicamente indecidibile.

Questo caso esemplifica quanto era stato precedentemente (nel capitolo sull'autoosservazione) posto in modo astratto: la politica può concepire l'amministrazione solo come «scatola nera», solo in una prospettiva riduttiva e sommaria, e perciò corre il rischio di considerare come struttura fondamentale della *realtà in sè* quelle che invece sono prospettive valide per *se stesse* — in questo caso la cosiddetta differenza di status di pubblici ufficiali e impiegati/operai e la relativa differenziazione delle organizzazioni di rappresentanza degli interessi. Considerata una realtà così complessa, solo con un'osservazione orientata in senso fortemente teorico, che però nel contempo non dovrebbe ignorare la sua propria ignoranza, si supera l'ostacolo di un'indecibilità politica troppo prontamente accettata [11].

Bundesakademie für öffentliche Verwaltung (numero speciale 4), Köln, 1979, pp. 175-213.

10. Niklas Luhman, *Reform des öffentlichen Dienstes*: Ein *Beispiel für Schwierigkeiten der Verwaltungsreform,* conferenza all'Hessischen Hochschulwoche, Bad Homburg, 1974, pp. 23-39.

11. In tal caso questa ignoranza è insita nelle possibilità di misurazione di capacità e di esigenze, nella valutazione delle conseguenze, che un sistema di coordinamento iniziante necessariamente con mezzi inadeguati avrà in primo luogo, come anche nella capacità di appendimento che può essere inglobata in un tale sistema sulla base di esperienze con se stesso, con l'aiuto di controlli statistici. Si tratta dunque di un caso oggi tipico per le situazioni scientifiche (cfr. cap. 10) che si possano valutare solo i rischi con cui si ha a che fare e che creano corrispondenti istituzioni. E ciò può avvenire solo tramite la cooperazione di analisi teorica e di decisione politica.

16. OPZIONI POLITICHE

Le analisi svolte fino ad ora hanno messo in luce un tipo di contraddizione che deve essere trattata ora come una possibilità, ora come una necessità, delle decisioni politiche correnti. Possiamo caratterizzare da più punti di vista il sottostante problema strutturale a seconda del problema dal quale partiamo: quello dell'inclusione, quello dello status della politica come sottosistema della società, oppure il problema logico dell'autoreferenza chiusa.

Per lo stato del benessere l'inclusione politica della popolazione è una necessità funzionale ed analogamente l'ordinamento autoreferenziale della comunicazione politica vincola il sistema alla pubblicizzazione per ogni tema politicizzabile. D'altra parte gli strumenti operativi che possono essere introdotti nella forma di decisioni vincolanti sono limitati ed il loro sovrautilizzo crea problemi che non possono essere risolti con gli stessi mezzi. La politica deve trovare una compensazione, prima di tutto però un programma con cui possa orientarsi in tale tensione di apertura e restrizione ed in tale suggestione di scopi e di mezzi.

Una seconda questione pone davanti alla medesima domanda; emerge dalla differenziazione del sistema sociale. La politica si trova limitata alla funzione ed alle possibilità di azione del sistema politico. Questo sistema tuttavia è un sottosistema della società, e questa, a

sua volta, un sistema in un ambiente che, nella misura in cui viene trasformato dalla società, si ripercuote su di essa tanto più acutamente. La necessità di orientamento oltrepassa, perciò, in larga misura, le possibilità di azione, ed il politico si trova esortato a prese di posizione anche là dove «non può far nulla». Retoricamente egli può ricorrere ad avvertimenti od appelli, però le esortazioni diventano poco convincenti se non trovano alcun sostegno in una rappresentazione della loro realtà di riferimento.

Partendo dal teorema dell'autoreferenza chiusa, allora, questo significa che nella comunicazione politica tanto il sì che il no, tanto il volere che il non volere, tanto il potere che il non potere devono essere fondati e lo devono essere proprio nel canale autoreferenziale della comunicazione con riferimento alla sottostante comprensione della politica. La costituzione, sociologicamente considerata lo strumento della differenziazione del sistema politico [1] offre importanti ausilii in questo senso, però essa stessa ha bisogno ancora una volta di un'interpretazione politica, considerato un certo invecchiamento delle teorie che la sottendono. La questione rimane ancora in questi termini: come un uomo politico od un partito politico possono orientarsi in questo rapporto di apertura e restrizione, di visuale complessiva e di offerta di azione, di infinità logico-recursiva e di motivazione per il sì o per il no.

Questo stato di cose richiede, all'interno del sistema politico, delle *opzioni*. Si introduce il concetto di opzione per indicare l'unitarietà di comprensione della società e di scelta programmatica. Non si tratta quindi solo di scelta di decisioni o di strategie, si tratta anche di determinazione delle situazioni sociali da cui la politica parte e che poi elabora fino a determinate conse-

1. In proposito Niklas Luhmann, *Grundrechte als Institution*, Berlin, 1965; ders., « Politische Verfassungen im Kontext des Gesellschaftssystem », *Der Staat,* 12, 1973, pp. 1-22, 165-182.

guenze. Una opzione politica racchiude quindi sia la scelta di un'interpretazione che la scelta di programmi decisionali, interpretativi e realizzativi. A differenza di quanto assume il materialismo storico, l'opzione politica non è rimpiazzabile dalla conoscenza. Non c'è alcuna legge cogente dello sviluppo storico che l'agire politico debba solo eseguire e che una teoria sociologica produca tali vantaggi sarebbe chiedere troppo, sia dal punto di vista scientifico che da quello politico [2]. In ogni caso un'analisi teorico-sistemica della società moderna che impieghi i concetti di differenziazione sistemica e di autonomia auto-referenziale, non porta a ricette a senso unico, ma solo all'esposizione di opzioni strutturate tra cui si può scegliere, non dal punto di vista di vero e di falso, ma solo dal punto di vista della responsabilità politica. La ricerca sociologica si trova — proprio come in molti casi le scienze naturali oggi — nella situazione di poter valutare rischi e pericoli, fonti di errore e problemi conseguenti solo dopo che si è avviata la realizzazione della loro concatenazione causale [3].

Dal punto di vista politico la giustificazione strutturale di un sistema pluripartitico sta in questa necessità di opzioni. Proprio perchè la definitiva certezza della giusta soluzione, non può essere raggiunta in anticipo, ha senso esprimere alternative, presentarle di volta in volta come attuali ed esprimerle nella forma di opposizione. Solo così l'opzione diventa oggetto di comunicazione politica. Nello stesso modo si individua la misura appropriata per la conservazione di un sistema pluripartitico; essa sta nell'ampiezza del margine politico in cui le opzioni possono formarsi ed articolarsi l'una

2. Questo non vale solo per le idee marxiste, ma anche per quelle tecnocratiche circa il rapporto tra sociologia o teoria sociale e politica. Corrispondentemente la sociologia si trova attualmente in ritirata da tali pretese e richieste di senso.

3. Cfr. in merito cap. 10.

con l'altra. Se sotto questo aspetto aumentano le pretese, anche l'orientamento della teoria della società riacquista il suo significato.

Se si adotta — come opzione politica — un concetto teorico-sistemico di società, ci si trova in prima istanza di fronte al problema di una società senza vertice e senza centro. Perciò ci si pone il problema se la politica pertanto debba o no cercare di occupare un posto centrale e quindi una sorta di responsabilità globale verso la società. Se volesse far ciò dovrebbe ignorare che questo può avvenire solo in contraddizione col principio della differenziazione funzionale da cui essa stessa è prodotta. Richiederebbe una sorta di superfunzione per la responsabilità globale verso la società. Si potrebbe argomentare che in ogni ordine sistemico dovrebbe darsi un punto in cui il sistema entra in contraddizione con se stesso e che proprio questo è la politica per la società. E' fuori discussione che tale pretesa presenti un'attrattiva e certo proprio perchè essa cerca di occupare il centro, una posizione non disponibile e persino dispersa. Il concetto relativamente antico di politica, il concetto hegeliano di stato, il socialismo nell'assistenza e nel sostentamento proprio dello stato del benessere ed infine il politicismo extraparlamentare degli ultimi due decenni, indicano questa attrattiva. Possono essere sfruttati politicamente. D'altra parte questa opzione costringe ad ignorare i limiti immanenti del mezzo politico. Indebolisce, con l'introduzione di responsabilità per altri ambiti funzionali, — si pensi solo all'istruzione ed all'economia — la specificazione funzionale della politica e minaccia la sua capacità di consenso. Innanzitutto però — e lo si può leggere tanto come concetto politico aristotelico che come concetto politico socialista — non potrebbe avere alcun rapporto con la religione, che da parte sua non può accettare una subordinazione alla politica.

Una riduzione della politica alla sua propria funzione, alla soddisfazione del bisogno di decisioni collet-

tivamente vincolanti, si inserirebbe meglio nel quadro compostosi con la differenziazione funzionale della società. Si dovrebbe quindi partire dal fatto che la vita umana soddisfacente, che « la buona vita » (Aristotele) è ancora possibile in un ordinamento sociale che impegna l'individuo sempre e solo conformemente al ruolo, sempre e solo in rapporti funzional-specifici e non gli offre più alcun prossimo a cui possa rivolgersi in tutti i casi di bisogno e di necessità, che nei cattivi raccolti offra una quantità supplementare e nei buoni raccolti prenda l'eccedente. Si deve in questo caso presupporre una mutata interpretazione dell'uomo, che nell'800 era formulata con etichette come libertà, autonomia, individuo e mondo, arte, amore e comprensione, di cui però nessuno sa sicuramente se sia sostenibile e per chi. L'entusiasmo con cui si è scoperta l'umanità moderna, in ogni modo, è scemato. La ricerca di compensazione per un decentramento sociale della vita umana, è stata innanzitutto condotta nell'ambito dei rapporti personali intimi [4]. Una politica che parte dall'opzione di un'autolimitazione funzionale, avrebbe perciò tutte le occasioni per far propri temi come amore e matrimonio e perciò vedervi più che un campo di esercitazione di pretese di uguaglianza e di assistenza. Dovrebbe poter presupporre possibilità di arricchimento della vita personale, a cui essa non può contribuire.

Sullo stesso problema si spacca la concezione dell'inclusione nello stato del benessere. Partendo dal fatto che l'esistenza sociale è in primo luogo sempre esistenza politica, la soglia di politicizzazione dei temi si abbassa. Innanzitutto le disuguaglianze (o comunque le disuguaglienze ingiuste) possono valere come occasioni di pretese. Inoltre i problemi insolubili in altri sistemi sarebbero quasi automaticamente problemi e vantaggi politici potrebbero essere acquisiti con la loro scoperta e

4. Un efficacissimo documento è Jules Michelet, *L'amour*, Paris, 1858.

diffusione. Sarebbe un'occasione sufficiente per l'intervento politico nel processo economico, o in quello dell'istruzione, se questi, con la migliore organizzazione funzionale producessero risultati umanamente insoddisfacenti Attualmente è sicuramente più facile politicamente tentare almeno una correzione. Con altrettanta evidenza tuttavia si delinea la possibilità che pianificazione ed azione nel sistema politico non siano sufficienti per un ambito di pretese così ampio e che molte soluzioni ai problemi si impantanino nelle istituzioni e nelle burocrazie deputate alla risoluzione dei problemi. Di conseguenza, se si mantiene una concezione espansiva della politica si deve considerare la capacità di risposta più importante dell'efficienza, e ciò probabilmente è evidente in un ambito politico differenziato all'interno del sistema politico.

Il *test* delle conseguenze, con cui si resiste ad opzioni di questo tipo, consiste, in definitiva, nell'impiego tecnico-causale di diritto e denaro per produrre effetti. Non appena si superano gli effetti immediatamente ottenibili — il pagamento di una somma di denaro fa sì che chi lo riceve ha il denaro e lo può cedere — si capita in un più complesso ambito di causalità, il cui successo dipende anche da fattori concorrenti che non si hanno in mano, ed è gravato da effetti secondari che devono equilibrarsi [5]. Una concezione politica espansiva allora tenderà perlomeno a raggiungere un qualcosa, anche cercando motivi di azione incerti o non chiari. O si devono lasciare i drogati a se stessi, solo perchè non si sa quale trattamento, in una ragionevole relazione con la spesa, permetta il successo? Una concezione politica restrittiva, in assenza di risultati sufficienti, tenderà a spostare il problema in un altro contesto sociale o ad intercettarlo solo là dove è trattabile politicamente e giuridicamente, ad es. nell'ambito della perseguibilità

5. Indicazioni a pp. 77 ss.

penale. I limiti non sono tracciati chiaramente, le principali opzioni contrarie perdono, nella realizzazione concreta, la esclusività reciproca e diventa più difficile generalizzare, al di là del campo politico differenziate, i principi di una pragmatica politica. Ma un'opzione politica non la si riconosce ancora valutando come più basse o più elevate le proprie *chances* di azione in complesse costellazioni causali.

Le linee che separano l'una dall'altra le opzioni politiche però non si confondono solo nel groviglio di difficilmente valutabili *chances* di azione. Esternamente al sistema politico ed internamente ad altri sistemi funzionali della società si presentano problemi strutturali che esigono una riflessione sulle opzioni politiche, indipendentemente dalla classica opposizione di pianificazione e libertà, socialismo e liberalismo, politica espansiva o restrittiva. Alcuni di questi problemi sono stati presentati nel capitolo. 10. Così la questione diventa che l'approccio al problema delle risorse esauribili, con categorie proprie dell'economia o della politica, come problema dei prezzi, o come problema del razionamento e della distribuzione, deve avvenire da un punto di vista totalmente diverso da quello previsto dal classico confronto di economia pianificata ed economia di mercato. In luogo dei tentativi di più equa distribuzione sopravviene una spinta esterna che si impone con o senza pianificazione; ed in luogo della controversia circa un più elevata razionalità sopravviene il problema del guadagno di tempo per adattamenti che avvengono gradualmente.

Tali problemi portano la politica in una situazione di nuovo tipo. Ora non si tratta più della misura in cui i comportamenti individuali devono essere influenzati o permessi tramite sanzioni positive o negative, tramite il diritto o il denaro. Ci si trova piuttosto davanti al problema di come la società possa sopportare il suo proprio principio di incremento della funzione tramite la scomposizione in sottosistemi autonomo-autoreferenziali e fino a che punto debba correggersi internamente.

Su tali questioni si spezza lo schema oppositivo progressista/conservatore ed anche lo schema oppositivo socialista/liberale. Si può solo presupporre che si profilino alternative di nuovo tipo secondo le quali o si tenderà a trasferire la società in un'organizzazione gigantesca che non concepisca altro che differenziazioni di competenza interne all'organizzazione, oppure ci si manterrà a diversi livelli di formazione del sistema, e quindi, come in precedenza, si distinguerà [6] sistema sociale e sistema organizzativo e si sperimenteranno a livello dell'organizzazione del sistema possibilità empiriche di differenziazione funzionale.

6. In proposito anche Niklas Luhmann, *Interaktion, Organisation, Gesellschaft,* in ders., *Soziologische Aufklärung,* vol. 2, Opladen, pp. 9-20.

17. RESPONSABILITA' POLITICA E TEORIA POLITICA

Con responsabilità politica si deve intendere qui l'*effettiva esecuzione di selezioni nel sistema politico* — sia tramite decisioni che tramite non decisioni. Selezione è stabilizzazione del sistema in uno stato che sarebbe possibile anche altrimenti; responsabilità è pertanto ogni uso o non uso del potere politico che vincola il sistema, *che potrebbe essere anche altrimenti.*

Questa scelta concettuale lascia coscientemente aperta la questione se e fino a che punto la scelta di una determinata direzione soddisfi vantaggi normativi, valori fondamentali, o simili. Come riferimento a norme e valori la responsabilità politica non è sufficiente per comprendere perchè in tal modo rimanga indeterminato un ambito troppo ampio di gioco di comportamenti conformi o di astensioni. Inoltre non possiamo presupporre che solo le centrali abbiano una responsabilità politica. In linea di massima tutto l'agire/astenersi comporta responsabilità politica in quanto è attribuibile al sistema politico ed in quanto ha delle conseguenze. La partecipazione o non partecipazione dei singoli alle scelte politiche è politicamente responsabile, tanto quanto l'esecuzione di *routine,* « irriflessiva » delle disposizioni amministrative. La misura della centralizzazione del controllo delle conseguenze, e quindi della responsabilità, è una variabile fortemente dipendente da misure orga-

nizzative, tuttavia può assumere valori mutevoli di situazione in situazione e di tema in tema.

Invece di spostarsi nella visuale dell'orientamento normativo e della centralizzazione (in questo senso quindi responsabilità), la responsabilità politica nel senso qui definito si riferisce ad un problema. Con la selettività dell'agire o dell'astenersi, la responsabilità è data così è così. Il problema si pone in questi termini: se e in quale misura divenga cosciente e possa essere coscientemente percepita. Per dirlo in altri termini, c'è una possibile messa in scena cognitiva, capace di coscienza, per la responsabilità che nel sistema politico dello stato del benessere deve essere assunta così e così? Da ciò, per esprimersi in modo conciso, dipende la democrazia; dipende dunque il se e il come gli attori possano osservarsi reciprocamente nel sistema politico.

Democrazia è innanzitutto capacità del sistema politico di autoosservarsi. Solo per mezzo di questa capacità la politica può porsi autonomamente in riferimento alla politica. Tutta l'autoosservazione però, dipende dal vantaggio delle differenze. Solo in relazione alle differenze gli avvenimenti possono essere percepiti ed elaborati come informazioni. La questione di fondo è quindi, innanzitutto: quali differenze possono essere presupposte nella politica? e possono essere presupposte concordemente?

Come schema generatore di differenze lo stato del benessere usa innanzitutto i valori fondamentali ed i cataloghi di desideri a questi riconducibili. La differenza organizzante è quindi data come distanza originaria dal dover essere. La differenza vale quindi come richiesta di realizzazione. L'autoosservazione, pertanto, viene attivata nell'affermazione di pretese. Tutta la politica rientra in questo risucchio. Se stimola più democrazia, più autoosservazione, più critica, ciò significa che deve provocare pretese di riscossione delle promesse, proprie dello stato del benessere, di libertà, uguaglianza, sicurezza.

Questo tipo di autoosservazione che accresce le differenze, oggi tuttavia diventa trasparente a se stessa [1]. Essa può ben riconoscere le proprie conseguenze; diventa essa stessa oggetto di autoosservazione. Il problema è quindi solamente: quale differenza rende possibile questa autoosservazione dell'autoosservazione, questo trascendere la tipicità, propria dello stato del benessere, di elaborazione dell'informazione?

Solo d'analisi neomarxista ha fatto un tentativo in tal senso [2]. Il suo schema generatore di differenze è indicato con la voce « capitalismo ». Questo concetto tuttavia perde rapidamente di contorno. Inoltre pone di fronte al problema che esistono sistemi politici che si definiscono non più capitalisti; sistemi con la teoria realizzata, a cui si dovrebbe comunque richiedere capacità di autoosservazione. Gli avvenimenti politici dello scorso anno in Polonia indicano che effettivamente si deve fare i conti con tali sviluppi, e che può succedere persino ad un tipo di coscienza di classe della classe operaia — anche se non là dove la teoria marxista l'aveva previsto — ma — secondo la nascosta astuzia della dialettica — nel suo proprio ambito e come reazione al suo proprio tentativo di realizzazione. La teoria stessa diventa quindi fattore che produce differenziazione, che aumenta la trasparenza del sistema per se stesso.

L'attrazione che la teoria dei sistemi, nella situazione attuale esercita, è, non da ultimo, collegabile al fatto

1. Astraendo ulteriormente, risiedono qui i fondamenti dell'accettazione logica che le distinzioni che strutturano un ambito (figura/sfondo; questo e non altro; sistema/ambiente) siano da comprendersi come operazioni e quindi includano se stesse. Cfr., in quanto fondamentale per questo problema della *re-entry,* George Spencer Brown, *Laws of Form,* 2 ed., New York, 1972.

2. Cfr. Claus Offe, *Strukturprobleme des kapitalistischen States: Aufsätze zur Politischen Soziologie,* Frankfurt, 1972 (tr. it. parziale in *Lo stato nel capitalismo maturo,* Milano, 1977) e l'introduzione a Wolf-Dieter Narr, Claus Offe (Hrsg.), *Wolfahrtstsaat und Massenloyalität,* Köln, 1975.

che essa predispone nuovi punti di partenza per questo problema. Prendendo le mosse dalla differenza di sistema ed ambiente assume che questa differenza divenga disponibile nel sistema e quindi possa essere riflessa. Ciò significa che tutta l'elaborazione di informazioni può essere ricondotta alla differenza di sistema ed ambiente e da qui continuamente essere resa attenta ai limiti delle proprie possibilità.

Si accetti o no questo quadro teorico, per poter esprimere un giudizio sulla politica corrente e realizzare la democrazia non si deve solo sapere cosa accade; si deve anche comprendere il contesto in cui ciò accade. Per far ciò non è sufficiente conoscere i criteri di scelta che indirizzano gli attori. Di desideri e valori ce n'è abbastanza. La profondità di visione dipende anche dal fatto che si possa comprendere quale concezione del problema, creante differenza, l'attore abbia e come la si possa localizzare nella realtà. Solo così si può effettuare un confronto che lo porti alla preferenza per determinate direzioni. Il semplice giudizio di valore conduce molto rapidamente alla controversia, e se la controversia è già programmata dallo schema dell'opposizione o dal codice politico, non costa fatica formulare valutazioni opposte. Lo schema differenziale della politica viene così ridotto alla differenza tra partiti politici o, perfino, alla differenza tra i « candidati di punta ». In questa formulazione si possono comunque ancora orientare le scelte politiche, non però il contesto globale delle decisioni politiche.

Il ricondurre le valutazioni alla realtà sociale con l'ausilio dell'analisi teorica, rende più difficile l'opposizione solo verbale. Si proietta come realtà ciò che si prevede in comune. Ciò può rimanere proiezione ed imbattersi in opposizioni; però la discussione sull'accettazione della realtà o sulle sue premesse teoriche ha un'altra qualità rispetto alla mera opzione delle valutazioni e richiede un altro, più complesso, livello di osservazione del comportamento politico.

Per trovare dei fondamenti a ciò si è cercata la possibilità di una *discussione scientifica della politica.* Questa possibilità è poi, a sua volta, diventata oggetto di ricerche scientifiche, specializzazioni, congressi, col risultato che è sorto un quadro abbastanza complesso, sfibrante, corredato di molti « se » e « ma », e che in definitiva è dominato da un giudizio piuttosto scettico. Innanzitutto si è ampiamente abbandonata l'idea che le scienze sociali possano sviluppare e sperimentare una sorta di tecnologia causale che la prassi poi dovrebbe solo utilizzare. Ciò vale anche per la formulazione più moderata, evidenziata da nomi come Hempel, Oppenheime, Popper, di un'accettazione di validità accuratamente limitata. Attualmente, piuttosto, c'è il pericolo che la ricerca sulla ricerca delle applicazioni perda la residua fiducia in questa possibilità. Si deve quindi piuttosto mettere in guardia contro uno scetticismo camuffato. In ogni modo non è rimasto molto dell'immagine terrificante di un potere tecnocratico, fondato sulla scienza, capace di determinare già tutto al di fuori della politica.

Questa situazione globale significa, in ogni caso, che il rapporto tra teoria politica e responsabilità politica non può essere pensato come un rapporto di alleggerimento ed ancor meno come un tipo di rapporto di dominio. Perciò non può succedere che una teoria elaborata esternamente, esposta con caratteristiche di verità, sia offerta od imposta al sistema politico; e che essa non possa essere respinta dalla politica, perchè in ciò starebbe poi un errore politico (!). Invece si potrebbe tentare di porre in atto, con l'aiuto dell'analisi sociologica, un processo di riflessione politica che entri nella responsabilità politica come momento centrale e non possa essere risolta al di fuori di questa. Quindi si sottolinea la differenziazione di sistema scientifico e sistema politico e certo la si sottolinea più radicalmente che nel modello della « scienza applicata »; solo nel doppio senso del concetto di « teoria politica » come teoria sulla po-

litica e nella politica, si conserva il contesto di trasformazione.

Un tale passaggio dalla « scienza applicata » alla « teoria politica » tocca la concezione della responsabilità della politica. Però non si tratta più solo di responsabilità per le conseguenze. Il prodursi degli effetti, l'efficacia nell'imporre le decisioni, la previsione ed il dover rispondere delle conseguenze secondarie, rimangono momenti fondamentali come prima. La politica non può mai essere solo autosoddisfacimento cognitivo. Però cosa aggiunge la teoria politica? Con che cosa viene riempita la responsabilità politica se si orienta alla teoria politica ed è corresponsabile di questo orientamento?

Si è sempre visto che la prospettiva causale classica ha bisogno di un'integrazione: si deve sapere *cosa* si vuole causare. Perciò ci si devono porre degli obiettivi ed effettuare delle valutazioni. Sulla definizione degli orientamenti al valore, come ha sostenuto Max Weber e molti altri dopo di lui, la politica potrebbe affermare la sua autonomia rispetto alle scienze sociali. Però il sapere causale e le valutazioni si possono separare solo analiticamente. In entrambi gli ambiti la scelta viene effettuata prendendo in considerazione il di volta in volta altro. Innanzitutto però ci si deve chiedere se questo schema di sapere causale e di valutazione comprenda sufficientemente la struttura di senso della prassi.

Il correre della proiezione del problema solo su ipotesi causali e valutazioni, porta ad un'insufficiente assunzione della complessità dei fatti sociali. Soprattutto là dove non si possono più abbracciare con lo sguardo le relazioni causali che si svolgono in realtà, rimangono dichiarazioni di valore per cui si parteggia, o che si vuole difendere. Queste ultime formano il fondamento ed il materiale con cui formulano le spiegazioni dei programmi di partito ed in questo quadro, quindi, anche concetti strutturali e predicati strutturali (ad es. economia di mercato) sono trattati come enunciazioni di valore.

Ricapitolando: il sapere causale e le valutazioni restano indispensabili, restano presupposti, però come forme di riflessione politica non sono sufficienti.

La forma in cui esprime la teoria politica si colloca, per così dire, trasversalmente a ciò. Il suo scopo ultimo non è nè l'esortazione, nè l'ausilio tecnico. Essa articola l'autoriflessione nel sistema politico. Per questo motivo è importante innanzitutto, la formulazione del concetto di differenza, che rende possibile che gli eventi appaiano come informazione e possano lasciare traccia nel sistema. La teoria politica quindi, prima di tutto, si occupa della sensibilità del sistema — il suo sistema — e ciò significa immediatamente: della sua propria sensibilità. Essa è in un certo qual modo il tentativo concentrato di contrastare la propria prognosi [3], cioè di aumentare la sensibilità senza accettare l'indifferenza.

Nonostante tutte le più precise elaborazioni teoriche ci si offre qui l'occasione di partire dalla differenza di società e politica. Con una tale premessa [4] la politica presenta la propria coscienza dei problemi, sullo sfondo di un'analisi reale della situazione storica del sistema sociale. In questa analisi, se va bene, può al momento essere disponibile una concettualizzazione scientifica, come anche Thomas Hobbes e Carlo Marx hanno fatto per il loro tempo. Così però non si esce dall'ambito delle teorie scientificamente discutibili (oggi è vero in ogni caso, ma ciò vale anche per il XVII ed il XIX secolo). Ci sono, molto probabilmente, delle distinzioni nella qualità scientifica e non ci si dovrebbe in ogni caso impegnare senza discutere; però la responsabilità di scelta per l'applicazione politica della teoria politica può si-

3. Cfr. p. 13.

4. Dell'altro resta naturalmente *concepibile*; però per ora ed a questo livello manca ogni *offerta* di un'alternativa, una volta che si sia desistito dal regresso all'antico patrimonio ideale, che era partito dalla differenza di casa e di stato (*oikos/polis*) e perciò aveva identificato politica e società (koinonia politiké).

tuarsi solo nel sistema politico. E' un momento della responsabilità politica stessa, specialmente della responsabilità per il taglio intellettuale dell'impegno politico.

Con l'aiuto della teoria politica, la politica guadagna in chiarezza. Le sue premesse, le sue opzioni, e le alternative a queste appaiono più chiaramente. Ciò significa anche che i diversi partiti politici possono delinearsi più chiaramente l'uno rispetto all'altro, di quanto sia possibile sulla base della comune datata fedeltà alla costituzione ed ai valori fondamentali da essa discenti. Così, nell'ambito tematico del « cambiamento della persona », partiti diversi potrebbero vedere limiti diversi; così un sistema dell'istruzione più fortemente selettivo potrebbe essere affermato od anche negato; così si può provvisoriamente considerare sufficiente e necessitante di integrazione la conversione puramente monetaria delle risorse esauribili. In ogni caso un'analisi della società moltiplica il numero dei problemi realmente fondamentali, su cui possono svilupparsi alternative politiche. Innanzitutto, però, tale analisi produce una sempre parallela coscienza della particolarità e degli ostacoli alla prestazione di possibilità specificamente politiche di soluzione dei problemi. La teoria politica costringe ad una riflessione comune su cosa ci si può aspettare da un sistema politico nella società moderna, e non appena ci si rende conto che a questa domanda non si può rispondere « tutto », può darsi una coscienza della responsabilità politica.

Tutto ciò può essere portato in casa della scienza. La teoria politica non è un programma di ricerca. Si differenzia in ciò dalle teorie della scienza politica. Non si può tuttavia neanche rinunciare ai contatti con la scienza, quando si tratta di sforzi di riflessione nell'ambito funzionale. Ciò vale in primo luogo per gli sforzi che accettano la forma teorica: per la teoria giuridica, la pedagogia e perfino la teoria politica. Non si tratta di teorie scientifiche in senso stretto, ma certamente, se così si può dire, di *teorie scientificamente sovvenziona-*

te. C'è un certo supplemento di verità, innanzitutto però imperativi di schivamento, che può contribuire alla scienza. In questo modo non si può avere alcuna garanzia di una qualità *made in Scientia*; però il vincolo della compatibilità con ciò che è scientificamente assicurato o anche possibile, pone importanti limitazioni alla riflessione del sistema. Essa non può comunque essere formulata come mera valutazione della propria funzione, nè come mera manifestazione di volontà.

18. SULLA PRASSI

Il concetto di prassi appartiene a quel patrimonio tradizionale, il cui abuso suggerisce un impiego ironico. Aristotele aveva pensato a qualcosa come il nuotare, quindi ad un'azione che, nel tempo, fa soprattutto riferimento a se stessa. Più tardi ci si è serviti del concetto di prassi per distinguere quel tipo di azioni che sono razionali o anche valide in sè (razionali rispetto al valore). In ogni caso si deve distinguere la prassi dalla semplice produzione di effetti. Quindi il concetto è sempre opportuno là dove qualcuno deve agire, senza sapere e spesso anche senza poter sapere cosa egli produca agendo. In questo senso, per esempio, la esibizione di buone intenzioni è un caso puro di prassi politica. L'esibizione di un orientamento teorico sarebbe un altro caso.

La prassi della politica è comunicazione, ed in particolare comunicazione che, in forza della concezione qui sostenuta ,ruota per produrre decisioni vincolanti. Ciò vale per l'amministrazione, per il pubblico e per la politica in senso stretto. Una trattazione unitaria della prassi in questi tre ambiti è impossibile — perchè essi si osservano reciprocamente e da ciò conseguono relazione del tipo «scatola nera» [1]. Limiterò perciò le considerazioni che seguono all'ambito della politica in sen-

1. Vedere l'analisi di questo stato di fatto nel cap. 7.

so stretto, perchè in questo caso i problemi della prassi comunicativa hanno il loro culmine sotto l'aspetto politico e pratico: perchè qui si deve saper nuotare.

Come in altri sistemi funzionali [2] c'è, nel sistema politico, e di nuovo in particolare nella politica, *un eccesso di necessità di orientamento rispetto alle possibilità di azione*. Il politico deve poter dire di più di quanto possa fare. Questa situazione scaturisce dalla differenziazione sistemica e, più precisamente, dal fatto che il sistema politico è un sottosistema della società che si occupa della società, guardando però in direzione di una funzione speciale e non potendola controllare. Come si può colmare questa differenza?

C'è la possibilità di fare promesse non mantenibili e che non saranno mantenute. C'è la possibilità di scegliere parole slittanti che siano compatibili con programmi naufraganti [3]. C'è la possibilità di guardare a valori generalmente accettati e di lasciare che la società si rappresenti col consenso sui valori fondamentali [4]. C'è la possibilità della teoria politica.

Mentre le prime tre suddette possibilità possono essere praticate e sono ampiamente diffuse, c'è carenza di teoria politica — perlomeno nei sistemi politici occidentali. La teoria viene qui vista come un artefatto della scienza, che difficilmente, se non mai, viene «applicato». Su questa linea stanno anche le speranze politiche (oggi rapidamente smorzantesi) riposte sul «razionalismo critico», nel senso di Karl Popper [5]. Una teoria

2. Cfr. per un altro esempio il ruolo dell'intellettuale nel sistema scientifico secondo Talcott Parsons, Gerald M. Platt, *The American University,* Cambridge, Mass., 1973, pp. 267 ss.

3. Cfr. Murray Edelman, *Political Language: Words That Succeed and Politics That Fail,* New York, 1977.

4. Cfr. Niklas Luhmann, « Grundwerte als Zivilreligion », *Archivio di Filosofia,* 1978, n. 2-3, pp. 51-71; anche in *Kerygma und Mythos,* VII, vol. 1, Hamburg, 1979, pp. 67-79.

5. Cfr. Georg Lührs *et al., Kritischer Rationalismus und Sozialdemokratie* (con prefazione di Helmut Schmidt), Berlin-Bonn, 1975.

scientifica, tuttavia, non è altro che un programma di ricerca. Può essere usata solo nel sistema scientifico e proprio come processo di ricerca. Però ci sono possibilità di riflessione all'interno del sistema politico che prendono la forma di teorie e possono conciliarsi al loro livello con ciò che può essere giustificato scientificamente come affermazione. In questo senso abbiamo parlato di teorie politiche. La teoria politica adempie, per la prassi politica, la funzione di conciliare quella differenza di necessità di orientamento e di possibilità di azione. Vive in questo senso solo nella comunicazione politica, è essa stessa un pezzo di politica, un momento della prassi politica, nella misura in cui viene sviluppata ed utilizzata.

C'è tanto poca «unità di teoria e prassi» (nel senso della filosofia influenzata da Hegel), quanto poca teoria applicata. Non si specula sull'unità. Si tratta di un problema socio-strutturale precisamente localizzato, conseguente alla differenziazione sistemica, che si pone in tutte le prassi politiche e che può essere risolto — non solo, ma anche — con l'aiuto di un orientamento propriamente teorico. Il politico deve parlare sempre di più di quanto possa trasformare con la sua azione. Deve superare con la comunicazione la propria responsabilità, per poterla determinare e definire. Questa è la sua situazione pratica. Ed in questa occasione l'orientamento teorico comunicato contestualmente può segnalare un certo approfondimento e consistenza dell'atteggiamento; e può permettere di ottenere quella distanza dalla prassi delle vuote promesse, delle parole scivolose e dell'enunciazione dei valori, prassi che altrimenti occuperebbe tale posizione funzionale.

Per chiarire come ciò sia comune, ricorriamo, ancora una volta, all'ambito politico a cui ci siamo riferiti nel corso dell'analisi. Lasciamo da parte i problemi di una razionalizzazione politico-amministrativa, da risolversi all'interno del sistema politico, e concentriamoci sulla questione di come sulla politica incida il fatto che

la società moderna, come mai prima nella storia, trasforma l'ambiente da cui ancora dipende. Si tratta quindi, di un problema trattabile solo da una doppia referenza sistemica: l'ambiente del sistema sociale come problema per il sistema politico nella società.

Molto grossolanamente si possono distinguere due ambiti problematici: l'ambiente naturale delle risorse esauribili e della vita autoriproducentesi sul globo, e l'ambiente umano, come globalità delle persone psicoorganicamente costituite. Entrambi gli ambienti sono, anche se in senso molto diverso, condizioni del proseguimento della comunicazione sociale, che è a sua volta condizione del proseguimento della vita umana. Nell'uno come nell'altro ambito, la società produce trasformazioni senza poter controllare come tali trasformazioni si ripercuotano su di essa. Neanche la politica può peretendere di regolare questi rapporti retroattivi, anche se tale possibilità è sempre prevista nel modello cibernetico. Tale concezione naufraga non solo sulla complessità delle costellazioni causali e conformi al valore; naufraga innanzitutto sulla differenziazione interna del sistema sociale stesso, che assegna alla politica solo un ambito funzionale accanto a molti altri.

Se si accetta questa spiegazione teorica (operazione, che, ovviamente, politicamente non si deve fare)[6], allora la politica si ritira nella propria modalità di azione specificatamente funzionale, nelle decisioni vincolanti garantite da potere. Nello stesso tempo si evidenzia così che anche altri sistemi funzionali risolvono problemi dell'ambiente direttamente e con responsabilità propria e riescono ad avvertirli: la scuola produce anche fiaschi, *drop-outs*; giovani demotivati senza interessi; il sistema della medicina produce forse anche virus resistenti alle medicine; e di nuovo si ha a che fare prodotti propri. Lo stesso vale in misura crescente per lo sfrutta-

6. Cfr. il capitolo sulle opzioni politiche.

mento economico della natura e delle risorse naturali e della forza lavoro umana e per le conseguenze della crescente soluzione del mondo conoscibile da parte della scienza. Tutto ciò però può diventare nuovamente un problema per la politica (ma non lo deve necessariamente diventare) se, e nella misura in cui, in tale contesto diventa innegabile un bisogno di decisioni collettivamente vincolanti.

Dal punto di vista della politica si apre dunque un ventaglio di problemi, ponendosi la questione di quali *altri* sistemi funzionali dipendano dal contributo del potere politico nella forma di decisioni vincolanti, per la soluzione dei *loro* problemi ambientali ed in particolare per la rottura di un circolo autodistruttivo nei loro rapporti con l'ambiente.

La risposta «liberale», che l'economia sia diretta dallo stato con la garanzia del diritto, è qui senza dubbio troppo limitata, però può servire come modello per impostare il problema. La prassi politica, ogni volta che travalica questa risposta libera, si trova nella situazione in cui la frattura tra dire e fare aumenta. Essa può riuscire a presagire o ad interpretare che un'economia monetariamente integrata calcola l'esauribilità delle risorse solo nella forma di costi di opportunità e spesso — si pensi ai prezzi del petrolio fino al 1973 — neanche questo. Ma cosa si può fare? Bloccare i prezzi stessi? Espropriare? Fissare diritti di opzione? Il sistema dell'istruzione può produrre giovani demotivati, però cosa può fare il sistema politico contro questo? Imporre curricola interessanti? Prescrivere il trattamento particolare di tali casi in classi scolastiche? Prevedere più possibilità di scelta (che però presuppongono anche che chi sceglie abbia determinati interessi)? O prescrivere esami per i *drop-outs,* così da certificare, se non abilitare, la loro uscita nella vita? [7] Il grosso numero di persone

7. Questa proposta del resto è avanzata da un importante politico dell'educazione — da Wilhelm von Humboldt. Cfr. il

che non trovano la loro strada nella vita, che hanno problemi con se stessi e con gli altri perchè prendono stupefacenti o commettono delitti può diventare un problema anche per la politica. Però, cosa si può fare? Li si deve affidare ad organizzazioni burocratiche, o alla professionalità di terapeuti, o ad entrambi? All'aiuto di estranei, oppure all'auto-aiuto, o ad entrambi? Si di ce: «ad entrambi», così la risposta è giusta in ogni caso — e non impegnativa. Si devono quindi condurre analisi approfondite per poter scoprire per quale tipo di situazione sia adatta l'una o l'altra direzione di soluzione ai problemi, e ci si trova poi sempre davanti al problema di non sapere fino a che punto su questo terreno il mezzo delle decisioni vincolanti, di cui la politica dispone, possa essere introdotto con successo.

Situazioni simili stanno ad indicare la tensione di pretesa eccessiva verso di sè e di autolimitazione che si trova ad ogni ordine del giorno e che caratterizza lo Stato del benessere nella sua intenzionalità politica. Il tentativo di giocare questo problema ingannando se stessi e gli altri, sembra illusorio. Si maschera un corrispondente stile di prassi. Nel pubblico del sistema politico — ed in particolare nei giovani e negli accademici — lo scetticismo nei confronti delle possibilità di realizzazione della politica è senz'altro molto diffuso. Perciò si devono trovare tipi di interpretazioni conformi ai fatti, che possano convincere.

Con ciò si è denunciato un problema, proposto anche dalle considerazioni su esposte e rimasto irrisolto. Una interpretazione in un discorso sulla teoria è contestualmente un'interpretazione che non si adatta a scopi politici. Fa riferimento continuamente solo a connessioni asrattamente mediabili, a possibilità di collegamento nel sistema scientifico non traducibili nel sistema politico.

programma scolastico di Königsberg, in *Werke,* 2 ed., Darmstadt, 1969, vol. IV, pp. 168-187 (186).

Il politico potrebbe sapere solo *che* un'affermazione scientifica è solidamente elaborata, non però *come* è elaborata. Egli non ha bisogno di una teoria scientifica, perchè non vuole fare ricerca; ma, come abbiamo detto sopra, ha bisogno di una teoria scientificamente sovvenzionata.

Che le forme di discorso della scienza e della politica divergano, è un'inevitabile risultato della differenziazione dei loro «discorsi». Oggi il limite è tracciato in modo relativamente netto. Si può forse su di loro bilanciare un fattore, non però apportare elaborazioni complesse, che da entrambi i lati hanno le stesse possibilità di successo. Ogni tentativo di superare questo problema con virtuosità discorsive, avrebbe in sè qualcosa di poco serio, e non potrebbe in definitiva dare alla politica ciò che le è necessario per i suoi sforzi di riflessione: il contatto con ciò che potrebbe dirsi scientificamente sostenibile. Chiunque dovrebbe rispettare questa legge fattuale, si tratti della fisica atomica, della biochimica o dell'analisi economica; forse meno incisivamente, vale anche per la stessa teoria politica.

Così era una decisione da prendere, per quanto riguarda la prassi dell'uso del discorso, lo stile di scritture ed il tipo di argomentazione. Il testo qui presentato si pone davanti a se stesso ed al lettore con la pretesa di essere un contributo allo sviluppo *scientifico* di una teoria della politica. In questa prospettiva, quindi, nessuna concessione, che annacquerebbe tutto. L'analisi si dedica però, nella forma così condizionata, proprio alla questione se sia possibile una teoria del *sistema politico* nel sistema politico. Il nostro testo suggerisce, col suo contenuto, una risposta positiva a questa domanda, con la sua forma una risposta negativa.

Questa contraddizione può essere fondata teoricamente, se necessario. Si può risolverla praticamente?

Non lo si può decidere a priori. Si deve provare. come passo in tale direzione si deve aggiungere al testo principale un riepilogo che accampi scarse pretese nei

confronti della ricchezza di relazioni, delle capacità di connessioni scientifiche, della precisazione scientifica. Se un tale tentativo di scrivere con due linguaggi sia riuscito o meno, può giudicarlo il lettore.

19. RIEPILOGO

1. La società in cui viviamo sembra sottoposta a rapidi e profondi mutamenti. Queste trasformazioni non riguardano solo le forme in cui è organizzata la convivenza umana. Non includono solo lo stato o l'economia, le comunità religiose, il diritto e l'istruzione. Riguardano anche l'ambiente naturale, e le motivazioni degli uomini ed in questo modo si ripercuono sulla società. Non esiste alcuna istanza nella società che possa controllare queste trasformazioni nella direzione di un desiderato risultato globale; ci sono però molte possibilità di influire su di esso.

Il motivo di questo deficit di controllo è facilmente definibile: certo è possibile pianificare la trasformazione delle strutture del sistema — ad es. costituzione, rapporti delle organizzazioni, condizioni di accesso. Però la trasformazione sociale che scaturisce nel gioco comune di sistema e di ambiente, si sottrae a previsioni ed a controlli precisi e certamente perchè a questo risultato coopera l'ambiente. In tal modo il mutamento sociale porta a risultati a cui da una parte si è contribuito, e che, dall'altra, devono essere accettati. Ciò che si è voluto appare quindi, nei suoi risultati, come qualcosa che si deve tollerare. Mentre si vorrebbero trasformare i rapporti, ci si deve sempre di più adattare ad essi. Per fare un esempio presente a tutti basti solo ricordare i risultati della riforma dell'istruzione.

Considerata tale situazione che non ha alcun parallelo storico, le possibilità della politica devono essere riesaminate. La tradizione della teoria politica, che continua sempre, ci dispone ad accettare un tipo di responsabilità totale della politica per la società. Lo stato viene quindi considerato la situazione organizzata della società. Anche le idee portanti dello stato del benessere, si adeguano a questo concetto. Innanzitutto ciò vale per la pretesa che lo stato del benessere dovrebbe risarcire ogni singolo cittadino per tutto ciò che sperimenta come svantaggio prendendo parte alla vita sociale nell'ambito di forme organizzative date in precedenza; ad es. abita in città inquinate, studia in classi sovraffollate, è esposto a condizioni oscillanti del mercato, oppure è esageratamente colpito dai prezzi crescenti. Preso sul serio anche un tale principio di compensazione porta ad un'universale competenza dello stato — se non al livello di una responsabilità politica, perlomeno nella prospettiva di un accampamento di pretese.

Esistono quindi tendenze, sia tradizionali che completamente moderne, ad assegnare alla politica un ruolo globale nella nostra società. Di fronte a tale tendenza stanno le limitatissime possibilità di azione politica. Da una parte la politica, tanto al livello dei comuni, quanto al livello dello stato stesso, viene in sè esperita e letta, dai destinatari ultimi, come ingiustizia — sia nel caso che di notte i cani abbaino, che nel caso in cui i multimiliardari si mettano al sicuro. Dall'altra parte, le possibilità di azione della politica sono chiaramente limitate a questo non solo per l'impotenza, ma anche a causa delle assolutamente fluttuanti basi dello « stato costituzionale » e della libertà borghese.

Questa discrepanza tra pretese e realtà porta alla rovina le ideologie politiche dell'ovest e dell'est; comincia a triturare anche gli ultimi rimasugli di fiducia politica. Tutti i mutamenti che giungono inaspettati, o che non corrispondono a piani politici, ma anche tutti i co-

sti delle trasformazioni programmate, tutto l'onere delle conseguenze, ed anche il non sufficientemente rapido ed egualitario prendere parte alle facilitazioni — tutto ciò porta via qualcosa di sostanziale alla sensazione che il mondo sia ordinato. E la teoria politica che osserva tale situazione rafforza ed accelera il processo. Si parla di « ingovernabilità », di « crisi dello stato », di « fallimento dello stato ». Niente di simile è realmente visibile. Però l'annuncio della catastrofe appartiene al quadro problematico, insieme ad un processo di autorafforzamento negativo. Se il tramonto della nostra civilizzazione politica dovesse essere inevitabile, avrebbe luogo ancor prima per motivi insiti nella politica stessa.

2. La logica della formazione dell'opinione politica, innanzitutto il suo fissarsi in posizioni progressiste o conservatrici, cioè pro mutamento o pro mantenimento dello *status quo* sociale, non è più all'altezza di questa situazione storica. I problemi devono essere posti in altro modo. Dal momento che siamo coinvolti in una rapida trasformazione sociale, ci si può solo chiedere se ci si debba o no adattare ai mutamenti che si delineano; oppure fino a che punto sì e fino a che punto no; oppure se immediatamente o più tardi. Detto altrimenti, si deve lasciar procedere rapidamente la trasformazione e quindi adattarsi alle sue conseguenze, se la coazione dei fatti costringe a ciò? Oppure ci sono possibilità di interventi correttivi tempestivi, *che tuttavia non possano pretendere di controllare conformemente a piani tutti gli eventi e riescano anche a non giustificarsi come progresso?*

Chi giudica dall'osservabile si forma l'opinione che la politica nello stato del benessere preferisce lasciarsi convincere dai fatti di tutto ciò che potrebbe essere sgradevole. Sebbene tutti sappiano che le condizioni di vita degli uomini non migliorano di anno in anno imprevedibilmente, si aspetta fino a che le casse non siano effettivamente vuote, prima di vedersi costretti a delle

limitazioni. Questo è il quasi inevitabile rovescio della legittimazione democratica, e allora ci si deve chiedere se la democrazia debba realmente significare che si può praticare la politica solo come tardivo adattamento alle conseguenze dello sviluppo economico e sociale.

Inutilmente si cerca nella costituzione una risposta a questa domanda. Il problema cui si fa cenno qui si pone trasversalmente ai valori che erano impiegati per la critica e per il miglioramento delle condizioni, trasversalmente anche alle ideologie borghese e socialista del XIX secolo che erano sintonizzate sul tono di fondo del miglioramento. Un mondo di idee tuttavia diventa ideologia se non dà alcuna risposta a domande realmente incalzanti e non fa altro che impedire che i problemi raggiungano il posto di galleria che spetta loro. La situazione della cassa ed i valori fondamentali — chi vi individuerebbe un rapporto od anche solo un problema?

Valori fondamentali quali il dover essere degli uomini, la libertà, l'uguaglianza, la solidarietà, la giustizia, in una tale situazione sociale, non danno più alcun adeguato orientamento all'agire politico. Come prima richiedono condizioni di consenso indubbie, che prima rappresentano il riferimento, in termini di senso, della politica alla società. In America la si è chiamata « religione civile ». D'altra parte difficilmente si adattano ad essere misure per il successo o l'insuccesso politico, aiutano poco nella valutazione dei risultati e per niente nella valutazione delle difficoltà. Come idee regolative stanno, per così dire, fuori dal mondo dell'esperienza e della realtà della comunicazione politica, simbolizzano nello stesso tempo buone intenzioni e cattive esperienze; le idee fondamentali della rivoluzione borghese « non sono ancora realizzate ».

I valori fondamentali rendono mobile la dinamica dello stato del benessere. Sostengono e riproducono la speranza di riscatto delle promesse fatte dai valori e, con tutto ciò che si ottiene, portano a pretese di compensazione. Tuttavia, quando tutto ciò raggiunge i va-

lori limite del possibile, sussiste un bisogno di teoria politica che riferisca di nuovo tali orientamenti di valore alla realtà sociale in cui essi debbono significare e produrre qualcosa. Pure non si può arrivare a spiegare come superati i valori e a sostituirli con qualcos'altro. Una teoria politica dovrebbe però essere in grado di fornire una diagnosi della realtà sociale in cui questi valori giochino un ruolo influente come un momento tra molti altri, in parte positivo ed in parte negativo.

Un tale bisogno di teoria politica c'è sempre stato. In realtà tutte le conquiste dello stato moderno sono state rese plausibili ed introdotte nella realtà sociale con l'aiuto della teoria politica. Basti ricordare solamente nomi come Hobbes, Locke, Montesquieu, Rousseau, o pensare al concetto di stato, al principio della divisione dei poteri, al principio della maggioranza ed a quello di tutela della minoranza e simili, per inquadrare questo sfondo teorico. Tali teorie, che hanno reso possibile l'attuazione dei moderni stati costituzionali, tuttavia non sono adatte alla riflessione sulla situazione da esse originata. Non sono solo scientificamente superate; lo sono anche perchè hanno dato alla realtà una forma su cui ormai non si deve più dare un giudizio.

Nella situazione attuale in modo particolare si arriva a porre qualcos'altro al posto dell'illusione dello stato del benessere. Si sa bene che lo stato di benessere non può crescere senza limiti di anno in anno. Reclamare i limiti della crescita — ormai non è più questo il problema. Non la crescita in sè, ma il desiderio di compensazione costituisce l'impulso. Le vittime dei rapporti sociali, che chiedono altri vantaggi, pretendono compensazione ed a questo si può difficilmente dare una risposta politica. L'autorappresentazione simbolica dello stato del benessere e l'affermazione di buoni propositi si orientano verso questi svantaggiati. Però il prendere in considerazione la vittima non chiarisce assolutamente le cause, ed ancor meno le possibilità di cambiamento delle strutture che esse pregiudicano. Al contrario:

fornisce quasi obbligatoriamente informazioni fuorvianti, se non è controllata teoricamente. La nostra società è troppo complessa perchè si possano desumere dai danni le cause e da queste le misure.

3. La teoria dello stato del benessere qui abbozzata, utilizza due concetti molto semplici e tuttavia anche altamente astratti: il *concetto di sistema* ed il *concetto di autoreferenza*. Ha a che fare quindi con posizioni che rompono con le concettualizzazioni tradizionali e proprio questo è necessario dal momento che il nuovo tipo di situazione sociale e politica richiede nuovi strumenti concettuali.

Le difficoltà a ciò connesse, siano esse totalmente di carattere scientifico che di carattere politico, non dovrebbero tuttavia essere sottovalutate. Concetti che sembrano familiari provocano spesso una comprensione addirittura semiriflessa da parte degli intellettuali. Riflessi, invece di riflessioni — ed i riflessi riconducono di nuovo alla tradizione. Col sistema si pensa ad un tutto che consiste di parti, con autoreferenza ad una coscienza soggettiva. Proprio con questa precomprensione la ricerca ha tuttavia da tempo rotto in diversi suoi ambiti oggettuali. Con « sistema » si intende qui tutto ciò che in riferimento ad un ambiente molto complesso può essere mantenuto costante. Ed « autoreferenza » si intende come condizione del vivere, se non addirittura come condizione della materia. Se in questa situazione gli intellettuali reagiscono diversamente, ciò avviene in base ad un insufficiente contatto con la ricerca, col già comunemente operativo utilizzo del concetto. Pur sempre, nella comunicazione politica si deve sapere quanto valgano parole d'ordine di questo tipo.

Che ciononostante proprio questi concetti siano preferibili, consegue dalla situazione storica. Siamo come mai prima esposti ai problemi dell'ambiente. Ciò vale per il sistema sociale nella sua globalità in riferimento al suo ambiente naturale; vale però anche per il sistema

politico in riferimento al suo ambiente interno alla società. Ciò porta a formulare solo un concetto di sistema che ha sempre presente l'ambiente come costitutivo per la formazione del sistema. Ci troviamo inoltre in una situazione storica in cui le teorie di tutti i possibili tipi hanno inciso moltissimo sulla realtà sociale. Si è pianificata l'istruzione secondo Humbolt, l'economia secondo Keynes, la ricerca secondo Popper. Si può comprendere quanto è avvenuto solo con teorie che tengano conto del fatto che tutta la comunicazione umana fa sempre riferimento anche a se stessa e che tutte le idee di società o di politica sono ridirette su se stesse.

Ancora una volta tale problema non è analizzato, in questa sede, nei dettagli. La tesi è che la scelta dei concetti fondamentali non avviene a piacere e che però neanche l'esperienza scientifica può perseguire totalmente l'idea guida, bensì c'è una specie di conformità storico-situazionale.

4. Se ci si interroga, con l'ausilio di questi vantaggi concettuali, sui problemi e sulle caratteristiche della realtà politica dello stato del benessere, si arriva alla questione della comunicazione politica. Tutta la politica è comunicazione. Tutta la comunicazione parla sempre anche di se stessa. Si può ora attaccare il governo o respingere l'opposizione, si può sopravvalutare o sottovalutare il politicamente possibile, si può dare un nome al politicamente impossibile o tacerlo — sempre è in gioco l'autoriferimento e sempre interventono considerazioni e secondi fini che contestualmente determinano ciò che si dice. Solo in questo senso, la politica è un sistema. L'attenzione della politica per la politica, della rappresentazione pubblica per l'atmosfera da sala da conferenza, dei programmi per le carriere — questo è pienamente legittimo e del tutto normale e si dovrebbe subito smettere con l'ufficiale negazione e discreditamento di tale secondaria idea. Chi non può ammettere ed

aspettarsi questo stile di autoreferenza politica, aspira ad avere una fiducia falsa.

Proprio se si riconosce realisticamente questa situazione, aderendo alla realtà delle faccende politiche, si può tenere libera la vista per altre molto più importanti questioni. Si deve proprio rilevare allora come la politica, nel sistema politico, possa soddisfare le esigenze di quello che per lei è ambiente. E se l'ambiente, in quanto economia, o motivazione della popolazione, in quanto limiti del progresso scientifico o limiti delle risorse naturali, diventa sempre più significativo: può allora la capacità di comunicazione del sistema politico accrescersi, o trova questo processo confini invalicabili nelle caratteristiche di un sistema autoreferenziale?

Questa problematica non porta immediatamente alla critica dei politici che si interessano sempre dell'ambiente, e non porta neanche immediatamente ad appelli a cambiare i comportamenti. Essi devono innanzitutto essere ulteriormente e con forza aperti e precisati con gli strumenti dell'analisi teorica. Abbiamo scelto a questo scopo due vie. La prima segue lo schema della differenziazione interna del sistema politico, l'altra porta alla forma delle decisioni vincolanti che devono essere scelte perchè la politica possa agire sulla vita sociale.

Non possiamo qui ripetere nei dettagli l'analisi, ma possiamo solo ricapitolare il suo risultato. La differenziazione interna porta a favorire nel sistema politico determinate forme di orientamento verso l'esterno. La recezione di informazioni non si rivolge solo al loro contenuto empirico — dal momento che potrebbero essere tutti più o meno rilevanti! — bensì a determinati filtri, cioè all'*opinione pubblica*, alle chance di consenso e di carriera di *personalità* politicamente importanti ed al diritto. Le informazioni che non soddisfano nessuna di queste condizioni di accettazione, non hanno alcuna possibilità di trovare attenzione politica. Si deve quindi manipolare uno di questi filtri d'entrata, se si vuole porre in essere precisi processi che colgano le informazioni, le

elaborino ed eventualmente possano adottare decisioni. La sensibilità del sistema politico è diretta da questi filtri. I filtri non sono vincolati a temi specifici; sono mirati al mutamento di temi e sono quindi flessibili. Ciononostante ci si deve chiedere se ciò sia sufficiente se le relazioni tra sistema e ambiente diventano sempre più complesse.

La seconda riflessione non concerne l'*input*, ma l'*output* del sistema politico. Per chi, nello stato del benessere, prende decisioni politiche, sono praticamente a disposizione solo le forme di azione *diritto* e *denaro*. O si vincola l'azione — sia essa della burocrazia o del cittadino — con l'imposizione del diritto; oppure, per ottenere determinati comportamenti o anche per indurli, c'è il denaro. Tutti gli altri mezzi di intervento, come l'influenza diretta sulle persuasioni e sulle motivazioni dei cittadini, passano in seconda linea rispetto a questi. Entrambi gli strumenti, diritto e denaro, mostrano significativi sintomi di usura. Vengono usati troppo largamente, perchè non c'è alcuna alternativa, e vengono applicati a compiti per cui sono poco adatti, soprattutto nell'ambito dell'istruzione e della politica sociale. Il sovraccarico porta a segni di deformazione. Questi vengono discussi sotto definizioni come « marea di leggi », ipergiuridicizzazione ed espansione dell'economia pubblica. Anche in questo caso, però si giunge solo ad un tardivo adattamento ai fatti, il che può, ad esempio, consistere nel fatto che le leggi non possono essere riconosciute ed applicate, bensì devono accontentarsi di cercare, nella promulgazione di nuove leggi, successo politico.

5. Il quadro politico qui delineatosi, può caratterizzarsi come *eccessiva pretesa del sistema politico verso se stesso*. Il principio dello stato del benessere consiste nel prendere sul serio ogni richiesta di ordine pubblico o di cassa pubblica nella misura in cui essa può essere annunciata solo alle tastiere dell'opinione pubblica, del-

le personalità politicamente importanti o del diritto. Nello stesso tempo il sistema accumula pretese soddisfatte nella forma di pretese durature. La registrazione del raggiunto nelle forme del diritto e del denaro, è un processo altamente trasparente e produttore di coscienza: e proprio per questo ogni pensiero di ristrutturazione e peggioramento di posizione provoca minacciosi brontolii e latrati. I colpiti si difendono, gli altri restano indifferenti appunto perchè sono impegnati nell'imposizione dei propri interessi.

Ovviamente per questo problema non c'è alcuna cura radicale. Innanzitutto, per precisione, ci sono cause strutturalsociali per questa eccessiva pretesa verso di sè, cause che praticamente sono irreversibilmente bloccate. Se un ambito funzionale politico è differenziato, all'interno della società come sistema, esso difficilmente trova in se stesso motivi per limitare l'adempimento delle proprie funzioni. Nello stesso tempo cresce immensamente, in quasi tutti gli ambiti di vita, la dipendenza politica del cittadino. Successi ed insuccessi, piani e presunte necessità della politica, si trasformano molto rapidamente in destini individuali. Perciò è quasi diventato impossibile pretendere severità e mantenere fiducia, se si vuole conservare la democrazia, cioè l'assunzione delle prospettive degli interessati nella politica. In modi molto diversi oggi, il governo britannico e quello polacco stanno proprio facendo questa esperienza.

L'astrazione di una teoria che analizza tale problematica non può essere scambiata per un mezzo radicale di regolazione. Ciò rende difficile indicare il suo « significato pratico ». Esso, in sostanza, consiste nel connettere alcune prospettive con altri presupposti. Ciò potrebbe portare ad altre forme discorsive nella comunicazione politica e forse, a poco a poco, ad un altro taglio intellettuale della discussione politica. Questo, se fosse realizzato, sarebbe, preso in sè, già un importante risultato, considerata la perdita di fiducia che la politica

ha sperimentato negli ultimi due decenni, da parte degli intellettuali, dei giovani e della maggior parte della popolazione. Potrebbe valere la pena di sostituire le forme espressive della politica di zelo perfezionistico, con sottotoni rassegnati alla diagnosi della realtà, con distanza dai propri affari.

6. Il tipo ed il modo in cui l'opposizione politica diventa possibile decidono della libertà della scienza politica. Da ciò dipende anche la possibilità di affidare al pubblico un proprio ruolo attivo negli avvenimenti politici. Se non si presenta scelta, o se ciò che si presenta come scelta si distingue difficilmente, diminuiscono anche il significato e l'interesse alla partecipazione politica attiva, oppure essa cerca binari di espressione al di fuori della scelta politica.

Si è supposto che la tendenza verso lo stato del benessere sia favorita dall'istituzione dell'opposizione politica e quindi, in senso contrario, distrugga la possibilità di opposizione politica. I partiti, in definitiva, si possono ormai solo superare in promesse. Il popolo, quindi, ormai può solo scegliere la propria felicità — e perciò va in rovina.

Ma la questione non è davvero così certa. Anche se c'è solo una salute ci sono molte malattie. Anche se tutti tendono verso il bene, si producono inconvenienti che si possono distinguere e tenere in conto nella scelta politica. Così è certamente assicurata solo la libertà di eliminare un governo che non ha successo, e non anche la libertà di scelta di programmi politici supposti migliori. Se si seguono con cieca fiducia i fuochi fatui dell'aumento del benessere, anche per l'elettore c'è solo la possibilità di adattamento tardivo. Egli può reagire solo alla storia della maggioranza al governo, può ritirare la fiducia ai governanti e quindi vuol dire che è costretto a cercare aiuto in altre forze politiche che « possano essere scelte ».

Con l'ausilio di una riflessione teorica sulle condi-

zioni e sui limiti dello stato del benessere, potrebbe avviarsi un mutamento. La dinamica espansiva e la politiva di eccessive pretese verso di sè, proprie dello stato del benessere, rendono privo di senso distinguere in questo caso posizioni progressiste da posizioni conservatrici ed il scegliere in base a ciò. Il problema è se ci si debba, in riferimento a questa progressione comunque in atto, comportarsi da conservatori o se ci siano altre opzioni politiche. Si deve quindi poter distinguere una interpretazione espansiva ed una restrittiva della politica dello stato del benessere. Potendo in tal modo nuovamente individuare nello spettro politico una direzione di orientamento a « sinistra » o a « destra », queste indicazioni sono formalmente sufficienti. L'etichettamento come socialista e come liberale evocherebbe già false associazioni.

La distinzione è individuabile sia a livello di società globale che a livello politico e ad entrambi i livelli l'idea espansiva di politica è in modo sconcertante più conservatrice, mentre l'idea politica restrittiva rompe con la tradizione — risale semmai ad una breve e piuttosto atipica fase di limitazione della politica nella prima metà del XIX secolo e si orienta oggi verso future possibilità.

Una concezione politica espansiva potrebbe riallacciarsi a tradizioni veteroeuropee che attribuiscono alla politica un ruolo guida nella società. Alla politica spetterebbe perciò provvedere all'attuazione « degna dell'uomo » della vita sociale e nello stesso tempo definire cosa ciò significhi e come un tale stato possa essere raggiunto. La politica sarebbe l'ultimo destinatario di tutti i problemi che restano irrisolti, sarebbe una sorta di vertice gerarchico della società, sarebbe l'ultima istanza. Perciò è un problema secondario se si pensi abbia senso un'ingerenza in tutti gli ambiti di vita, oppure se si segua il principio di sussidiarietà; entrambe le concezioni convergono nella comune valutazione della responsabilità politica globale.

Una concezione politica restrittiva, per contro, vedrebbe nella politica solo una determinata funzione tra molte altre. La politica dovrebbe apportare il proprio contributo alla vita delle società e ciò nel modo più efficace possibile; dovrebbe però anche conoscere i limiti delle proprie possibilità ed essere corresponsabile dell'accettazione di tali limiti. Ciò non esclude — cfr. il capitolo su funzione e prestazione — la considerazione della connessione tra la politica e gli altri ambiti funzionali; anzi, proprio una concezione politica restrittiva rende possibile, per la prima volta, definire precisamente da quale punto di vista economia, istruzione, scienza, vita familiare, dipendano dal funzionamento della politica.

Per quanto concerne l'agire politico vero e proprio, una concezione politica espansiva sarebbe sensibile a tutti i fastidi, sarebbe facilmente allarmabile. Seguirebbe la massima: se esiste un problema dobbiamo assistere, intervenire, ridirigere, anche se non sappiamo se e quanto efficacemente si possano ottenere dei risultati. Una concezione politica restrittiva innanzitutto verificherebbe i mezzi per una soluzione politico amministrativa del problema ed esiterebbe ad affrontare problemi che non possano esser risolti in modo piuttosto sicuro con decisioni vincolanti, con disposizioni sul diritto e sul denaro. Qui ci si apre a forza un varco tra le molte esperienze negative avute con i programmi sociali espansivi. Al posto dell'appello al bene comune subentra la dura pedagogia della causalità. Nello stesso tempo sarebbe anche importante che questo stile di pensiero politico non esigesse continuamente troppo dalle proprie possibilità, rispondesse pubblicamente della propria impotenza e che poi attuasse, ma realmente ed effettivamente, ciò che si prefigge.

7. La teoria politica nello stato del benessere non è un nuovo tipo di strumento di governo. Non si tratta di una nuova edizione della concezione politica scientifi-

co-tecnocratica. Si tratta di un'introduzione alla riflessione sul senso, sulle possibilità, sui limiti della politica nelle condizioni odierne e future. Riflessione è un tipo di prassi che merita più attenzione e più cura di quanto sia solito attualmente e di quanto sia probabile per gli urgenti problemi quotidiani.

La riflessione politica dovrebbe rendere possibile rappresentare politicamente le visioni interdipendenti sul mondo moderno, sulla società e sui molti ambiti funzionali in essa, anche dove non può intervenire con azioni politiche e non può modificare la realtà. Il linguaggio utilizzato dalla politica ha una funzione di orientamento che va molto oltre ciò che può essere prodotto da decisioni collettivamente vincolanti. In misura molto maggiore di quanto visto finora, un linguaggio teoricamente articolato potrebbbebe contribuire all'integrazione delle dichiarazioni politiche. Ciò è importante anche perchè lo stile cognitivo di una diagnosi sociale è indice di prontezza ad apprendere. Si potrebbe superare lo stile (comunque logoro) dell'ostentazione, del conosco meglio e voglio il meglio, che nello stesso tempo discredita l'avversario politico, e cercare forme che permettano di intuire un orientamento ai problemi strutturali, la capacità di apprendere, la capacità di accettazione di impulsi e la capacità di autocritica.

E' politicamente importante non presentare alcuna teoria che tracci in precedenza un percorso. Anche in riferimento alla teoria politica è valido che la buona politica mantiene aperte possibilità di scelta per se stessa e per gli avversari. Una riflessione politica deve cercare di comprendere diverse opzioni politiche e solo così può inserirsi in una concezione politica democratica. Deve introdurre sensibilità per le alternative, anzi, le può produrre sistematicamente. Ciò richiede il coraggio dell'astrazione. Metodologicamente l'analisi funzionale è proprio lo strumento concettuale adatto a ciò. Si deve e si può sapere che la esplicitazione di valori non è sufficiente e che le strutture non possono non avere seri

problemi conseguenti. Tutti i sistemi sociali antichi avevano risolto questo problema degli svantaggi delle proprie strutture nella forma di gerarchia — cioè col vantaggio dei ceti dominanti e con lo svantaggio della restante popolazione. Lo stato del benessere è il tentativo grandioso e storicamente unico di rinunciare a questo tipo di soluzione del problema con la rimozione del problema. Deve proprio per questo entrare in rapporto con gli svantaggi che esso stesso produce. Il che significa un rapporto riflessivo con se stesso.

Il Prisma, collana diretta da Achille Ardigò

1. Pietro Bellasi, *Rivolta studentesca e campus universitari*
2. Giovanni Pellicciari, *L'immigrazione nel triangolo industriale*
3. Tullio Tentori, Paolo Guidicini, *Borgo, quartiere, città*
4. Pietro Bellasi, Michele La Rosa, Giovanni Pellicciari (a cura di), *Fabbrica e società. Autogestione e partecipazione operaia in Europa*
5. Emile Durkheim, *Il socialismo. Definizione, origini, la dottrina saint-simoniana*
6. Donald G. McKinley, *Famiglia e classe sociale*
7. Janina Markiewicz-Lagneau, *Diseguaglianza sociale e socialismo*
8. Pierre Naville, *Verso l'automatismo sociale? Problemi del lavoro e dell'automazione*
9. Achille Ardigò, Pierpaolo Donati (a cura di), *Famiglia e industrializzazione. Continuità e discontinuità negli orientamenti di valore in una comunità a forte sviluppo endogeno*
10. Giuliano Piazzi, *Soggettività e comportamento*
11. Federico D'Agostino, *La dinamica del razionale e non razionale nel processo del mutamento sociale*
12. Niklas Luhmann, *Teoria politica nello stato del benessere*
13. Alberto Tarozzi (a cura di), *Stato di emergenza*.
14. Giuliano Piazzi, *Teoria dell'azione e complessità*
15. Giuliano Piazzi, Costantino Cipolla, *Il disincanto affettivo. Ricerca sulla condizione giovanile in un contesto di terza Italia*
16. Edith Stein, *L'empatia.* A cura di Michele Nicoletti

Collana dell'Istituto di Sociologia Internazionale – Gorizia (I.S.I.G.)

1. Giovanni Delli Zotti, *Relazioni transnazionali e cooperazione transfrontaliera. Il caso del Friuli-Venezia Giulia*
2. Alberto Gasparini, *Ambiente operativo e azienda agricola. Analisi dei flussi relazionali e dei confini tra organizzazioni agricole*
3. Bernardo Cattarinussi (a cura di), *Le associazioni volontarie. Rivisitazione di un fenomeno aggregativo mediante un'indagine sociologica in provincia di Gorizia*
4. Luciano di Sopra, Carlo Pelanda (a cura di), *Teoria della vulnerabilità. Introduzione multidisciplinare*
5. Mauro Pascolini, Nicoletta Tessarin, *Lavoro in montagna. Boscaioli e malghesi della regione alpina friulana*
6. Giovanni Delli Zotti, Bruna De Marchi, *Cooperazione regionale nell'area alpina*
7. Carlo Jean (a cura di), *Il pensiero strategico*
8. Bernardo Cattarinussi, Nicoletta Tessarin (a cura di), *L'alcolismo. Elementi di teoria, storia e ricerca sociale*

Con questo testo Luhmann elabora una riflessione teorico politica per lo stato del benessere, sullo stato del benessere, nello stato del benessere. Gli schematismi destra/sinistra, progressista/conservatore, ecc. non servono più come categorie interpretative della realtà ed è necessaria una nuova riflessione teorica per orientare la teoria politica nello stato del benessere. Siamo oggi in una società senza vertice e senza centro in cui i concetti di governabilità, di democrazia, di pianificazione devono ritrovare uno spessore concettuale adeguato ai continui ed imprevedibili mutamenti di un ambiente sociale estremamente complesso.

Niklas Luhmann è nato a Lüneburg (Bassa Sassonia) nel 1927. Laureatosi in giurisprudenza a Freiburg, è stato per oltre dieci anni funzionario nell'amministrazione della Bassa Sassonia. Nel '60-61 ha trascorso un anno ad Harvard, dove è entrato in contatto con Talcott Parsons. Dal '62 ha svolto un'attività di ricerca presso la Hochschule für Verwaltungswissenschaften di Speyer e dal '66 ha assunto la direzione del Sozialforschungsstelle di Dortmund; nel '68 è diventato ordinario di sociologia presso l'Università di Bielefeld. Dal '74 è membro dell'Accademia delle scienze della Renania-Westfalia. Nel '75 è stato nuovamente negli Stati Uniti, come Visiting Professor presso la New School for Social Research di New York. Della sua immensa produzione, tradotta ormai in diverse lingue, sono disponibili in italiano: *Sociologia del diritto* (1977); *Teoria della società o tecnologia sociale* (con Habermas) (1973); *Sistema giuridico e dogmatica giuridica* (1978); *Stato di diritto e sistema sociale* (1978); *Potere e complessità sociale* (1979); *Potere e codice politico* (1982) (raccolta di articoli).

L. 19.000, Iva inclusa

SOC/POL06